

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO



Serie Políticas educativas y científicas

LA RETRACCIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL MARCO DE LAS RESTAURACIONES CONSERVADORAS UNA MIRADA NUESTROAMERICANA

*Nora Gluz
Cibele Rodrigues
Rodolfo Elías
[Coords.]*

**LA RETRACCIÓN DEL DERECHO
A LA EDUCACIÓN EN EL MARCO
DE LAS RESTAURACIONES
CONSERVADORAS**

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a una evaluación por pares.

La retracción del derecho a la educación en el marco de las restauraciones conservadoras : una mirada nuestroamericana / Nora Gluz ... [et al.] ; coordinación general de Nora Gluz ; Rodolfo Elías ; Cibeles Rodrigues. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2021.
Libro digital, PDF - (Grupos de trabajo de CLACSO / Atilio Alberto Boron)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-813-015-6

1. Derecho a la Educación. 2. Formación Docente. I. Gluz, Nora, coord. II. Elías, Rodolfo, coord. III. Rodrigues, Cibeles, coord.
CDD 306.43098

Otros descriptores asignados por CLACSO:
Educación / Políticas Públicas / Estado / Neoliberalismo / Género / Exclusión / Pobreza / Movilizaciones / Restauración Conservadora / América Latina

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

**LA RETRACCIÓN DEL DERECHO
A LA EDUCACIÓN EN EL MARCO
DE LAS RESTAURACIONES
CONSERVADORAS**

UNA MIRADA NUESTROAMERICANA

**Nora Gluz
Cibele Rodrigues
Rodolfo Elías
(Coords.)**

Grupo de Trabajo Políticas educativas y derecho a la educación





CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Colección Grupos de Trabajo

Director de la colección - Pablo Vommaro

CLACSO - Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Secretaria Ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory - Gestión Editorial

Nicolás Sticotti - Fondo Editorial

Equipo

Rodolfo Gómez, Giovanni Daza, Teresa Arteaga, Tomás Bontempo, Natalia Gianatelli y Cecilia Gofman



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

La retracción del derecho a la educación en el marco de las restauraciones conservadoras: una mirada nuestroamericana (Buenos Aires: CLACSO, octubre de 2021).

ISBN 978-987-813-015-6



CC BY-NC-ND 4.0

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>



Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.

ÍNDICE

Nora Gluz, Cibele Rodrigues y Rodolfo Elías Introducción	9
Primera parte. La reconfiguración de las desigualdades, algunos casos paradigmáticos	
Nora Gluz y Myriam Feldfeber La construcción de un nuevo sentido común. Una lectura sobre el proyecto político-educativo de la Alianza Cambiemos en Argentina (2015-2019)	19
Vicente Sisto y Javier Campos-Martínez Autoritarismo y rendición de cuentas como forma de gobierno de la educación: el caso de Chile	45
Andrés Felipe Mora Exclusión, Desigualdad y Financiación de la Educación en Colombia. Balance y desafíos para la realización plena del derecho	65
Maikel Pons Giralt Relaciones raciales en Cuba: una mirada crítica a la educación universitaria	11
Pablo Martinis Las disputas sobre el sentido de lo público en la educación uruguaya: de los liceos públicos de gestión privada a la reforma conservadora (2010-2021)	133

Segunda parte. Disputas e retrocesos en la educación desde la perspectiva de género

Carmen Rodríguez-Martínez

Feminismo multicultural y neoliberal y sus consecuencias para la educación | 169

Cibele Maria Lima Rodrigues, Melina Costa Lima Fraga y Ana Paula Abrahamian de Souza

Neoconservadurismo, desigualdades de género e incidencias en las políticas curriculares de Brasil | 209

Oresta López Pérez

Violencias de género en el ámbito escolar mexicano | 233

Tercera parte. Cambios del trabajo docente en tiempos de conservadurismo

Alejandro Vassiliades

El socavamiento de lo común en las políticas docentes del gobierno del expresidente Macri en Argentina | 261

Eliza Bartolozzi Ferreira, Dalila Andrade Oliveira y Livia Maria Fraga

Nada será como antes: el futuro de la profesión docente en cuestión | 275

Carmen Caamaño Morúa

Flexibilización laboral en la universidad pública en Costa Rica | 291

Gabriela Walder, Rodolfo Elías y Laura Bareiro

Las políticas docentes en un estado conservador: Paraguay 1990 -2020 | 317

Eloísa Bordoli y Stefanía Conde

Análisis de los cambios en formación docente y en los derechos de los trabajadores de la educación en el marco del modelo educativo conservador en Uruguay | 335

Sobre las autoras y los autores | 351

INTRODUCCIÓN

Nora Gluz, Cibele Rodrigues y Rodolfo Elías

El libro se inscribe en las preocupaciones por el “giro a la derecha” en distintos países de América Latina y su impacto sobre las desigualdades escolares, brindando una perspectiva regional. Da cuenta de un proceso paradójico, ya que a diferencia de Europa o Estados Unidos donde las derechas triunfan en condiciones de deterioro de las condiciones de vida, en nuestros países ello acontece luego de una sostenida mejora del acceso al bienestar (Panigo et al., 2019) y del despliegue de un regionalismo desafiante que, no obstante, no logró sortear las dependencias (Svampa, 2017).

Este nuevo ciclo se caracteriza por un retroceso en los derechos conquistados en la fase anterior en aquellos países que tuvieron experiencias progresistas, la desarticulación de los mecanismos democráticos de deliberación y participación de las minorías en la gestión pública a través de los movimientos sociales, junto a la emergencia de movimientos sociales conservadores de distinto tipo que aglutinan jóvenes articulados en torno de idearios (neo)fascistas y neoliberales.

Se estructura en la región un nuevo antagonismo que opera vía un enfrentamiento directo y violento contra todo el discurso de en torno de los derechos a la par que se acentúan y reconfiguran las desigualdades. Este proceso se acompaña de la instrumentación del odio en América Latina como dispositivo político (Crisafulli, 2019), o lo

que otros autores denominan el fascismo cultural que se acompaña de una potente acción comunicativa que contribuye a la naturalización ya no solo las desigualdades; sino también de una diversidad de mecanismos de violencia que van desde el disciplinamiento social por la vía del hambre, la violencia simbólica vía la discriminación y la violencia física, y la legal a través de mecanismos de represión, judicialización de la protesta e intervención de la justicia.

Sin embargo, este escenario es heterogéneo y no está exento de resistencias. Aun en crisis, Cuba sostuvo un proyecto alternativo cuya consideración en un escenario de contradicciones y luchas vale la pena recuperar, en especial frente a los resultados electorales más recientes en México y Argentina que ponen de relieve que la democracia y la igualdad continúan siendo un campo de disputa.

En el sistema escolar, el giro a la derecha en la región se expresó en políticas que retomaron la lógica de la individualización, la competencia, la desvinculación de la responsabilidad por el otro o lo que entendemos por fraternidad. Articularon estas nuevas concepciones con dispositivos neocoloniales de control ideológico que devuelven a la escena privada la politización de temas como la educación sexual integral, o la concepción de lo pedagógico como cuestión política (Castro, 2017; Elías, 2015; Gluz, 2018). Contindas como las construidas en torno a la llamada “ideología de género”, fueron una estrategia para desmontar el aporte feminista de la radicalización de la democracia y desarrollar movimientos y acciones que cuestionan las prácticas y la autonomía de los y las docentes.

Ello sucede bajo las alianzas que los partidos de derecha tejen con corrientes pentecostalistas procedentes del campo de la teología de la prosperidad (creada en los Estados Unidos), alineados contra la agenda del movimiento feminista con un discurso de defensa de los valores de la familia tradicional y patriarcal (Semán, 2019), pero sin abandonar sus lazos con sectores empresariales a través de formatos de institucionalización capitalista (Ansaldi, 2019). El resultado es la ampliación de las brechas de desigualdad bajo nuevas dinámicas, acentuadas a través de modalidades de mercantilización y privatización del sistema escolar (Oliveira, 2018; Bordoli et al., 2017; Gentili, 2017; Feldfeber et al., 2018; Birgin, 2019).

En este marco, el libro presenta una serie de estudios sobre los avances y retrocesos en la materialización del derecho a la educación y la reconfiguración de las desigualdades escolares en América Latina a partir del giro a la derecha de la región que permiten evidenciar las dinámicas que caracterizan el nuevo ciclo en el campo educativo, y las confrontaciones a través de las cuales los distintos colectivos sociales de raigambre popular se oponen a este nuevo conformismo

Los escritos permiten visibilizar tres tópicos centrales en este nuevo ciclo que estructuran al libro en tres partes. En la primera, capítulos que a través de resultados de investigación presentan cómo se han reconfigurado las desigualdades muchas de ellas persistentes –aún en países donde los gobiernos han sostenido las garantías por el derecho a la educación y ampliado el goce de este hasta los tramos postobligatorios– y cuáles son las políticas y los fundamentos que las sustentan, los recursos implicados y las relaciones de fuerza social, que permiten comprender los procesos de retracción del derecho a la educación que se observa en la región. Tal es el caso de Cuba, donde el racismo constitutivo del país desde la época colonial hace ver sus resabios en la diferencial base social que compone en nivel superior, en el que la población negra aún se encuentra subrepresentada a la vez que invisibilizada en el plano curricular que tal como lo muestra el capítulo de Maikel Pons Giralt. Se trata de limitaciones del proceso emancipatorio, antirracista y descolonizador del proyecto educativo revolucionario, frente a los cuales hoy existen iniciativas en las que se materializa la preocupación pública por avanzar en este plano. De modo contrario, los países donde las nuevas derechas han logrado hegemonía, las políticas educativas recientes restringen el derecho a la educación y avanzan en mecanismos cada vez más profundos de control social que promueven la construcción de un nuevo conformismo. El caso de Chile, país en el que el proyecto privatizador atraviesa la conformación misma de las prestaciones educativas desde la dictadura militar y donde, como analizan en su capítulo Vicente Sisto y Javier Campos-Martínez, las medidas de rendición de cuentas con altas consecuencias sociales se han ido intensificando y abarcando nuevas dimensiones del quehacer escolar. A ello se suma su articulación con proyectos de control ideológico sobre la comunidad, lxs docentes, pero especialmente de lxs estudiantes que en las últimas décadas han protagonizado las resistencias al proyecto neoliberal. En Colombia, otro país en el que las políticas neoliberales persistieron durante el ciclo de impugnación al neoliberalismo, los modos de asignación presupuestaria cristalizan las lógicas de exclusión y desigualdad que restringen el derecho a la educación afectando especialmente a las clases sociales desaventajadas, las mujeres, los grupos con pertenencia étnica, los sectores provenientes de sectores rurales, las personas con discapacidad y las disidencias sexuales y de género. Como presenta el trabajo de Andrés Felipe Mora, no es un proceso homogéneo sino que expulsa selectivamente a ciertos grupos sociales a la vez que asume distinta intensidad en los niveles postobligatorios, en la educación inicial y el nivel medio. Otros estudios muestran cómo se construye la naturalización de las desigualdades en países que como Argentina

y Uruguay vieron clausurados en años recientes sus procesos de ampliación de derechos frente al triunfo de nuevas derechas. Allí donde se han construido experiencias de democratización, los movimientos conservadores pusieron la escolarización en el centro de las disputas por la construcción de un nuevo conformismo, como lo muestran Nora Gluz y Myriam Feldfeber para el caso argentino. En ese país, durante el período 2015-2019 se clausuran instancias de participación en el gobierno de la educación y se facilita la inserción del sector privado a través de dinámicas de “extranjerización” donde lo exógeno al sistema –en especial los grupos empresariales y ONG– y los modelos de los países centrales se constituyen en referencias simbólicas. Nuevos actores cobran centralidad en la definición e implementación de líneas de acción y lo hacen desde orientaciones individualizantes contrarias a la democratización escolar, sustentadas en perspectivas conservadoras y meritocráticas acerca de la calidad educativa. En la misma línea, el capítulo de Pablo Martinis presenta estos procesos para el caso uruguayo, que si bien se consolidan en el cambio presidencial de 2019, su estudio da cuenta de cómo la avanzada posfascista en ese país inicia su ofensiva una década antes, a través de las disputas por el sentido de la educación. Partiendo de un diagnóstico de crisis –de modo convergente con lo sucedido en Argentina–, diseñan líneas de acción que, a modo de soluciones a la misma, arremeten sobre el derecho a la educación instaurando nuevos significantes de lo público que favorecen las dinámicas privatizadoras y mercantilista a la vez que estructuran nuevos mecanismos de control social de tinte moralizante e individualizante sobre los sectores más desaventajados. A través de estos cinco casos nacionales, Argentina, Colombia, Cuba Chile y Uruguay, se observan las principales tendencias de política educacional en relación a las desigualdades como cuestión social, cómo son moderadas desde las acciones públicas y sus consecuencias en términos de avances, retrocesos y tensiones para la garantía efectiva del derecho a la educación en nuestra América.

La segunda parte, contiene una serie de estudios acerca del carácter conservador que asumen las nuevas derechas, sus prácticas sexistas y la permanente incitación a la violencia dentro y fuera del ámbito educativo, con efectos discursivos sobre las políticas curriculares. Los capítulos aquí incorporados tratan, específicamente, de las disputas en torno de las cuestiones de género en educación, considerando los retrocesos actuales. Los dos primeros ponen el foco en las políticas curriculares. Observan las alianzas entre nuevos partidos de extrema derecha con la nueva derecha católica y evangélica, y sectores empresariales en defensa de los valores neoliberales y de la “familia tradicional” heteronormativa. El ascenso del neoliberalismo y el

conservadurismo genera injusticias de género en la economía y en la cultura. Carmen Rodríguez-Martínez presenta datos de la realidad en España articulada con los procesos de globalización. En el otro capítulo, Cibele Maria Lima Rodrigues, Melina Costa Lima Fraga y Ana Paula Abrahamian de Souza analizan el giro neoconservador en Brasil y la creación de grupos, movilizaciones colectivas, entre las que se destacan Escuela Sin Partido y el Movimiento Brasil Libre. Su trabajo evidencia los retrocesos en las políticas curriculares en términos de las exclusiones de las cuestiones de igualdad de género. Dialogando con esa perspectiva, el capítulo de Oresta López Pérez analiza en el contexto de México la violencia en contra de las mujeres desde datos cuantitativos y cualitativos enfatizando lo que acontece en el ámbito escolar, comunitario y de pareja. Analiza la contradicción entre los cambios en las políticas educativas en términos de apropiación de principios de igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres; y las resistencias conservadoras; así como la persistencia en la educación básica de desigualdades de género en todas las escuelas y en todos los niveles educativos.

La tercera parte son los capítulos destinados al análisis de las transformaciones en las políticas de formación y trabajo docente en este nuevo ciclo, en el marco de procesos de reconfiguración de la dominación simbólica y del establecimiento de renovados dispositivos de control ideológico y de precarización laboral. En esta sección se incluyen cinco capítulos que analizan la situación en Argentina, Brasil, Costa Rica, Paraguay y Uruguay. Alejandro Vassiliades realiza una aproximación al caso argentino entre 2015 y 2019 –período que el autor señala como hito en la restauración conservadora y neoliberal– en el que explora cómo las nuevas regulaciones estatales hacia el trabajo docente afectan la idea de lo común articulada a la enseñanza y a la pedagogía en el país. En el caso de Brasil, Eliza Bartolozzi, Dalila Andrade Oliveira y Livia Maria Fraga muestran la profundización de los procesos de precarización del trabajo docente en el marco de la crisis sanitaria producto de la pandemia COVID-19, al verse forzados a trasladar su acción pedagógica de un lugar conocido a otro desconocido. Pero como se evidencia en el capítulo sobre Paraguay escrito por Gabriela Walder, Rodolfo Elías y Laura Bareiro, muchas de las transformaciones en el marco de las nuevas derechas encuentran su germen en las políticas de formación docente originadas en la década del noventa, cuando se desplegaron una serie de intervenciones de arriba hacia abajo desde modelos sustentados en la nueva gerencia social donde se promueve la selección de los mejores, la calidad, los resultados y, altos niveles de logro desde perspectivas mercantiles. Países que hasta tiempos recientes contaban con gobiernos progresistas

no son ajenos a estos lineamientos. Tal como trabajan Eloísa Bordoli y Stefanía Conde, Uruguay asiste hoy a cambios institucionales con consecuencias en la formación de los futuros docentes y en los derechos laborales de los trabajadores de la educación. Según las autoras, el conjunto de transformaciones conservadoras en el terreno educativo se articula en torno a una serie de líneas rectoras del nuevo gobierno asumido en 2019, que constriñen los niveles de autonomía educativa, la representatividad y la participación de los docentes. Como lo analiza también el capítulo de Carmen Caamaño Morúa, el nivel universitario no ha sido ajeno a estos procesos. Tal como muestra su investigación, las condiciones estructurales y contractuales que promueven la flexibilidad y precariedad laboral en la Universidad de Costa Rica son expresión de un modelo de “universidad-empresa”. Si bien los estudios suelen dar cuenta de cómo estas políticas afectan al profesorado, este capítulo nos brinda evidencias de cómo este modelo vulnera derechos de ciertas categorías específicas como los profesores y profesoras interinas, pero que también se expande a otras áreas del quehacer universitario. El trabajo aborda la instrumentalización del personal tercerizado de limpieza, que es fundamentalmente femenino, que vive en una especie de apartheid que las invisibiliza, y que no goza de los mismos derechos laborales que las personas que trabajan directamente para la universidad.

Los tres ejes analizados, permiten visibilizar cómo en el marco de una restauración conservadora a escala regional se promueven políticas que pretenden configurar un sistema educativo al servicio de la formación de un sujeto global-colonial. Los trabajos aquí presentados son parte de las producciones de los integrantes del GT de CLACSO Políticas Educativas y derecho a la educación, cuyo propósito es contribuir a develarla complejidad del escenario regional a través de estudios comparados, avanzando en la producción colectiva de conocimiento en el marco de las luchas políticas por un orden social más justo, acompañando con marcos analíticos renovados la comprensión de las nuevas dinámicas de producción y reproducción de desigualdades desde enfoques multidimensionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Ansaldo, Waldo. (2017). Arregladitas como para ir de boda. Nuevo ropaje para las viejas derechas. *Theomai*, 35, primer semestre.
- Birgin, Alejandra. (2019). Las políticas de formación docente hoy, entre recetas y resultados. *Voces en el Fénix*, 9(75), 32-39.
- Bordoli, Eloísa; Martinis, Pablo; Moschetti, Mauro; Conde, Stefanía y Alfonzo, Marcelo. (2017). *Privatización educativa en Uruguay: políticas, actores y posiciones*. *Internacional de la Educación*. Bruselas: IEAL.

- Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE). (2014). *Mapeo sobre tendencias de la privatización de la educación en América Latina y el Caribe*. San Pablo: CLADE.
- Castro, Jonathan. (2017, 4 de marzo). El poderoso reino de los evangélicos y sus prósperos operadores en la tierra. *Ojo público*. En <http://ojo-publico.com/384/el-poderoso-reino-de-los-evangelicos-y-sus-operadores-en-la-tierra>
- Elías, Rodolfo. (2015). Educación y capacitación de la mujer: El sistema educativo paraguayo entre la expansión de la demanda social y la arremetida conservadora. En Line Bareiro y Clyde Soto (Org.), *Paraguay a 20 años de Beijing 1995*. Asunción: s.d.
- Feldfeber, Myriam; Puiggrós, Adriana; Robertson, Susan y Duhalde; Miguel. (2018). *La privatización educativa en Argentina*. Buenos Aires: CTERA.
- Gentili, Pablo. (2017). Desigualdad estructural y secuestro de la democracia en América Latina. En Saint Petersburg State University (Org.), *Rusia e Iberoamérica en el mundo globalizante*. San Petersburgo: St. Petersburg State University Press.
- Gluz, Nora. (2018). América Latina en pie: luchas sindicales, estudiantiles y de movimientos sociales por el derecho a la educación. El caso de Argentina. Presentado en el *Primer Foro Mundial del Pensamiento Crítico y 8º Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Argentina.
- Oliveira, Dalila. (2018). A educação como campo de disputa de saberes e de afirmação social: para a construção de uma pedagogia latino-americana. *Educação e Emancipação, 11*, (UFMA).
- Panigo, Demian; Castillo, Kevin; Monzón, Nicolás. (2019, junio). La preferencia por la desigualdad y el ascenso de gobiernos de derecha en América Latina. *Cuadernos de Economía Crítica*, 5(10), 71-98, [S.l.].
- Semán, Pablo. (2019, marzo-abril). ¿Quiénes son? ¿Por qué crecen? ¿En qué creen? Pentecostalismo y política en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, 280.
- Svampa, Maristella. (2017, marzo-abril). Cuatro claves para leer América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, 268.

Primera parte

**La reconfiguración de las desigualdades,
algunos casos paradigmáticos**

LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO SENTIDO COMÚN. UNA LECTURA SOBRE EL PROYECTO POLÍTICO-EDUCATIVO DE LA ALIANZA CAMBIEMOS EN ARGENTINA (2015-2019)*

Nora Gluz y Myriam Feldfeber

INTRODUCCIÓN

La asunción del Gobierno del Presidente Mauricio Macri (2015), marcó el inicio de un nuevo ciclo en Argentina. Bajo su liderazgo, “Cambiamos” se constituyó en la primera alianza de derecha en acceder al gobierno por la vía democrática. Esto instaura una novedad en las contiendas electorales y para las derechas en nuestra región, que históricamente despreciaron las vías representativas de acceso a las administraciones públicas (Giordano, 2014). La Alianza ganó en las tres principales jurisdicciones de nuestro país lo que le permitió concentrar una significativa base de poder en la toma de decisiones de política pública: la Nación, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que es la capital argentina y la Provincia de Buenos Aires que congrega casi el 40% de la población y el electorado¹ (Bohoslavsky y Morresi, 2016).²

* El capítulo presenta resultados preliminares del Proyecto UBACyT “Políticas públicas y derecho a la educación en la Argentina del siglo XXI. Análisis sobre las trayectorias de las políticas educativas en un país federal”, dirigido por Myriam Feldfeber y codirigido por Nora Gluz. El mismo articula con Proyecto UNGS “Desigualdades y educación secundaria en la Argentina actual. Un análisis de las políticas educativas en dos jurisdicciones argentinas”.

1 La República Argentina es un Estado federal constituido por 23 Provincias y una Ciudad Autónoma. Cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires elige por sufragio directo a sus gobernantes y legisladores.

2 Hay que recordar no obstante que esta propensión a las vías democrático-representativas no funciona sin límites, evidenciados por una serie de estrategias cuya interpretación está aún en discusión, como los juicios políticos o el *impeachment* llevados adelante por estas coaliciones de gobierno para dar apariencia de legitimidad al uso de instrumentos jurídicos para fines de persecución política.

El triunfo de esta coalición no constituye un fenómeno aislado, sino que puede leerse en el contexto de la construcción de una comunidad de ideas de derecha en América Latina en las últimas décadas (Giordano, 2017) que impulsa un proceso de restauración conservadora a través de gobiernos cuyas políticas conllevan un retroceso respecto de los logros conquistados en el llamado Ciclo de Impugnación al Neoliberalismo en América Latina (CINAL) (Thwaites Rey y Ouviaña, 2018). La intensidad y profundidad de estas transformaciones constituye aún un tema de debate, habida cuenta de la derrota de la mayoría de los gobiernos progresistas en la región.

Algunos autores consideran que este fenómeno, que se manifiesta en una gran parte del continente europeo, tiene algunos atributos que son eminentemente regionales, por ello consideran que estamos frente a lo que denominan como una “paradoja latinoamericana” (Panigo, Monzón y Castillo, 2019). En contraposición a la experiencia de los países europeos, en los que las tendencias de derecha se expandieron como respuesta al deterioro de los modelos de bienestar, en América Latina los triunfos electorales de gobiernos conservadores y la intensificación de la xenofobia y el racismo que los acompañaron tuvieron lugar luego de años en los que se logró una disminución de las desigualdades y una mejora de las condiciones de vida de la población en su conjunto. Esta paradoja se explica en parte, porque estas mejoras acontecieron en sociedades crecientemente fragmentadas, y en las que la mayor proximidad en términos de condiciones materiales tuvo lugar a la par de una diferenciación de las posiciones en términos simbólicos. Es decir, por un lado, la incorporación de sectores históricamente excluidos y la mejora en las condiciones de vida de la población, se dio a través del consumo sin desarrollar propuestas alternativas en base al “buen vivir” (Betto, 2014); por otro, frente a la proximidad material entre grupos sociales, los sectores medios y privilegiados desplegaron estrategias distintivas que les permitieron distanciarse y evitar compartir estilos de vida, consumos culturales y redes de sociabilidad.

Entre los rasgos comunes que permiten caracterizar a las actuales derechas latinoamericanas se destacan los siguientes: son expresión de un poder económico que gobierna sin mediaciones (Ansaldi, 2017); utilizan la instrumentalización del odio como mecanismo privilegiado de construcción política con un fuerte peso de los medios de comunicación (Crisafulli, 2019); promueven discursos y prácticas fascistas (Zubiría Samper, 2020) e impugnan en nombre de los valores de la familia tradicional, los derechos conquistados por las luchas del movimiento feminista (Semán, 2019). Sin embargo estos procesos tienen lugar en el marco de una defensa del régimen democrático (o al menos

una versión acotada del mismo), en muchos casos se distancian de las prédicas neoliberales de Estado mínimo y ajuste estructural (aun cuando recorten ciertas áreas del gasto social) y en los países donde asumen el gobierno después de presidencias progresistas adoptan discursivamente las llamadas políticas de inclusión para ganar legitimidad (Giordano, 2014; Nikolajczuk y Prego, 2017), aunque transforman sus sentidos y su articulación con otras políticas económicas y sociales.

Las especificidades que asume este “nuevo ciclo” en el campo educativo, así como sus alcances en términos de vulneración de derechos es un tema de análisis tanto en el campo académico como político. En el trabajo nos proponemos caracterizar, a partir del análisis de la trayectoria de las políticas desplegadas por la Alianza Cambiemos que gobernó en Argentina desde diciembre de 2015 hasta fines de 2019, las dinámicas que dieron origen a este ciclo de restauraciones conservadoras en el marco del escenario regional. Para ello, problematizamos, por un lado, las orientaciones del cambio identificando los diagnósticos de partida y los actores en disputa; por otro lado, reconstruimos los discursos que fundamentaron tanto las principales regulaciones normativas, como algunas de las líneas de acción desarrolladas que resultan paradigmáticas de las transformaciones desplegadas y las institucionalidades estructuradas para materializarlas.

Sostenemos que las dinámicas de las políticas educativas desplegadas por el gobierno de la Alianza Cambiemos se llevaron adelante a través de una serie de mecanismos por medio de los cuales se buscó instalar un nuevo sentido común tendiente a lograr un profundo cambio cultural. Se trató de un cambio que afectó la vida cotidiana y la sociabilidad, al modificar las bases sobre las que construimos las relaciones con “los otros”, al instaurar discursos estigmatizantes sobre los sectores más desaventajados y responsabilizarlos por su situación subalterna. Si bien la naturalización de las desigualdades constituye uno de los fundamentos sobre los que se asientan las perspectivas neoliberales y neoconservadoras, nos interesa destacar la particular configuración política y discursiva a través de la cual se fue materializando el nuevo proyecto societal en nuestro país. Partimos de la hipótesis de que en este período se articularon sobre nuevas bases tanto perspectivas históricas de legitimación de los privilegios y naturalización de las desigualdades, como dinámicas de una modernización orientadas por una idea de cambio e innovación de impronta extranjerizante que en la práctica significó un retroceso respecto de las políticas de ampliación de derechos impulsadas por los gobiernos kirchneristas...

El capítulo se organiza en tres partes. En la primera se analiza cómo la idea de cambio se construye en confrontación con las políticas de inclusión de los gobiernos kirchneristas, y su articulación con

un proyecto de poder sustentado en un profundo cambio cultural. En la segunda parte nos detenemos en el análisis de estos procesos en el campo educativo para evidenciar cómo, en función de la construcción de un diagnóstico al que caracterizaron como de “fraude educativo”, despliegan su propuesta de “Revolución Educativa” que se presenta como expresión prototípica del cambio, de la “vuelta al mundo”. Se trata de una de las principales aristas de la “extranjerización”, que articula propuestas formativas diseñadas e implementadas en otros contextos, con la valoración positiva de los cambios provenientes desde afuera del sistema escolar y su historia. Por último, presentaremos evidencias, a través del análisis de las políticas socioeducativas destinadas a fortalecer las condiciones de escolarización de los grupos más vulnerabilizados, cómo esas dinámicas de “extranjerización” se estructuraron en oposición a los sectores populares, a “los otros”, a los que las políticas previas se habían dirigido en forma prioritaria, abonando discursos estigmatizantes y promoviendo el odio como dispositivo político al culpabilizar a las llamadas políticas de inclusión del fraude educativo con que sustentaron los cambios propuestos.

“JUNTOS POR EL CAMBIO”: O CÓMO INNOVAR PARA CONSERVAR LOS PRIVILEGIOS

La alianza Cambiemos llegó al poder a partir de la articulación del partido fundado por Mauricio Macri, el partido Propuesta Republicana (PRO) que se consolidó en el ámbito local gobernando la Ciudad autónoma de Buenos Aires desde el año 2007, el histórico partido Radical que aseguró la presencia en todas las provincias y la Coalición Cívica. Como su nombre lo indica, se atribuyen una propuesta de cambio cuyos gérmenes se remontan a las respuestas que el PRO diseña en sus orígenes frente a la crisis política del 2001 y en la que reivindican pragmáticamente una identidad pos ideológica a fin de sumar votantes, gestada en torno a modernizar la política, sostener la transparencia, garantizar una gestión eficiente y promover la articulación de intereses públicos y privados (Bohoslavsky y Morresi, 2016). Esto generó las condiciones de posibilidad para la alianza entre dirigentes de partidos tradicionales como el peronismo y el radicalismo; con grupos procedentes de fundaciones, ONG y *think thanks* sin trayectoria de gestión política.

Su triunfo electoral en el ámbito nacional en el año 2015 marcó el inicio de un nuevo tiempo político caracterizado por la construcción de un proyecto de poder (Vommaro et al., 2015; Vommaro, 2017), que nucleó nuevos actores que se autoproclamaron promotores del cambio y la modernización a través del discurso del liderazgo y del emprendedurismo (Bohoslavsky y Broquetas, 2019). Si bien defienden

la lógica de mercado, no propusieron las mismas políticas que en los años noventa dado que no impulsaron la privatización en el sentido tradicional, sino que utilizaron el espacio estatal para negocios privados al tiempo que llevaron a cabo un agresivo plan de refundación de la sociedad argentina a través de un profundo cambio cultural (Canelo, 2019; Feldman, 2019). La educación cumplió un papel central en este objetivo clave para el gobierno, que sustentó su proyecto en una narrativa del cambio al servicio de lo que denominaron como “revolución educativa” en la que se definieron, desde una perspectiva utilitarista, propuestas destinadas a acoplar el sistema educativo a las demandas y los intereses del mercado (Feldfeber, 2020).

La idea de cambio se consolidó en confrontación con las décadas anteriores, en especial con los legados de los gobiernos kirchneristas; y estuvo al servicio de “establecer un necesario y complementario nuevo orden cultural capaz de sustentar el diseño del nuevo orden económico y social” (Feldman, 2019). Pero también se instaló a través de una “nueva forma” de gestionar el Estado, en especial, de la implementación de medidas que se impulsaron a través de Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) sin convocar a sesiones extraordinarias del parlamento.

Estos movimientos tornaron más competitiva a la vieja derecha conservadora argentina en un escenario democrático al sortear las dinámicas golpistas propias de estos grupos políticos a lo largo del siglo XX, pero con la peculiaridad de desestimar aquellos mecanismos tendientes a fortalecer las dinámicas representativas y de construcción pluralista. Asimismo, sostuvieron algunos principios aspiracionales propios de las sociedades modernas como el desplazamiento de las jerarquías fundadas en el nacimiento, pero lo hicieron reinstaurando las nociones de mérito y éxito como articuladoras de una posible – aunque escueta – movilidad social. Esta última se sostuvo sobre bases diferentes al quedar ligada a las capacidades y esfuerzos personales. Impuso una “idea atomizada del bienestar social concebido ahora como la suma de individuos exitosos que redefinirá la vieja meritocracia. De allí el protagonismo de un nuevo sujeto: el emprendedor” (Gentile, 2019), que embandera un naciente tipo de cuadros políticos, provenientes del mundo de las ONG y de las empresas, generando una renovación de las élites políticas (Vommaro, 2017).

Este proceso, de alto impacto en la subjetividad, se llevó a cabo ejerciendo una profunda violencia institucional, tanto en forma explícita por la vía de la represión a cualquier expresión opositora, como a través de consignas excluyentes como la exaltación de la iniciativa individual; o la promoción del punitivismo (Bohoslavsky y Broquetas, 2019). En este sentido, el cambio cultural se promovió a través de una

estrategia novedosa porque ya que no se atacó al igualitarismo para celebrar el libre mercado como se había hecho en la década de los noventa. Por el contrario, retoman y aceptan valores igualitaristas y solidarios, pero solo para reintroducirlos en un marco diferente, que los vacía de contenido. El compromiso con la igualdad de oportunidades evoca la idea de igualdad sin comprometerse con ella de ninguna manera sustancial (Adamovsky, 2017; Canelo, 2019). Este nuevo orden cultural fue la base para diseñar un nuevo orden social que pueda sustentarse a largo plazo.

El proyecto político se expresó ya sin velos en el año 2017 cuando el gobierno presentó una serie de medidas que “apuntaban a reducir el gasto público, por un lado, y a mejorar las condiciones para la inversión privada, por el otro: un paquete de leyes que el gobierno elaboró para enviar al Congreso: la reforma laboral, la reforma impositiva, la reforma previsional y la reforma fiscal” (Vommaro, 2019). Si bien todas ellas se pusieron en marcha, no tuvieron un alto cumplimiento. Sin embargo, los cambios del período fueron de un alto impacto en términos simbólicos. Contribuyeron a difundir una perspectiva respecto del Estado, considerado como un espacio ineficiente y cooptado por la militancia; al cual opusieron la productividad y la eficiencia, que, de acuerdo a su perspectiva, solo existe en el sector privado.

Esto permitió la instauración de un nuevo modelo de mercantilización que se diferenció de la tradicional propuesta de traspaso de bienes y servicios como cuestión de mercado, para permitir al mercado hacer sus negocios con bienes públicos y servicios estatales. Esto sucedió desconociendo las capacidades estatales que existen en la administración pública y que son necesarias para que las políticas públicas funcionen. Se contrataron consultoras privadas para racionalizar las plantas y establecer la dotación óptima de cada una de las reparticiones, que horadaron las condiciones de la política pública para dar respuesta a las necesidades sociales, aun las que el propio gobierno asumió como parte de su agenda. El Ministerio de Modernización fue el organismo encargado de impulsar estos cambios. En abril de 2017 se presentó el “Compromiso Federal para la Modernización del Estado”. La modernización propuesta significó una gran cantidad de despidos en el sector público. El gobierno desplazó a 41.000 empleados del Estado, pero multiplicó la línea gerencial (Castellani; citada en Ginzberg, 2019). La cartera educativa también sufrió despidos en diferentes áreas. Tal como lo señala Becerra (2017) se fueron produciendo en diferentes etapas desvinculaciones que abarcaron especialmente a trabajadores contratados.

Junto con los despidos en el sector estatal, se designaron CEOs de empresas en lugares claves. Si bien no es nuevo que altos gerentes

empresariales ocupen cargos públicos estatales nacionales, constituyó una marca distintiva la cantidad de ejecutivos de empresas en el gobierno. Esto se vincula con lo que se ha caracterizado como “puerta giratoria” –CEOs en ambos lados del mostrador– (Canelo y Castellani, 2017) y la incorporación de valores y concepciones del mundo de la empresa en la política y en la gestión de lo público (Lascurain y Salerno; cit. en Cantisani, 2018).

En el proceso de reestructuración de ministerios, el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación. Si bien en este organismo en particular no fue alta la presencia de CEOs, la mayoría de lxs funcionarixs fueron formados en el sector privado.

De este modo, organizaciones del sector privado y grupos empresariales nacionales ocuparon un lugar destacado en la definición e implementación de la política pública impulsando procesos de mercantilización y privatización “de “y “en” la educación (Ball y Youdell, 2007) a través de los cuales se buscó orientar al sistema educativo hacia las demandas del mercado. Los discursos y las políticas privatizantes en educación no se vinculan solamente con un negocio lucrativo (se firmaron convenios con fundaciones y empresas del sector privado, como por ejemplo con la Fundación Varkey para la formación en liderazgo) sino también con la promoción de un tipo de subjetividad y una visión de la sociedad que, de la mano de la meritocracia, el liderazgo y el emprendedurismo tiende a naturalizar las desigualdades sociales (Feldfeber et al., 2018). La formación docente, fue un caso paradigmático de estos cambios

Quedan explícitas dos líneas de acción dentro del ministerio. Una línea marcada por el Instituto Nacional de Formación Docente,³ que ahora está poniendo énfasis en la formación en matemáticas, lengua para mejorar los resultados de la evaluación. La otra línea proveniente de la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa, donde se firman convenios con organizaciones internacionales como la Fundación Varkey, en pos de experiencias innovadoras e inspiradoras, y de formación de líderes (Integrante de los equipos técnicos del Instituto Nacional de Formación Docente, 2007-2005; 2015-2019; entrevista octubre de 2018).

A la par que avanzaron las tendencias privatizadoras de y en la educación, la gestión del Ministerio se caracterizó por el vaciamiento, el desfinanciamiento y la reorientación de las políticas implementadas durante los gobiernos kirchneristas (Sarmiento, 2017).

3 Es el organismo nacional con la función primaria de planificar, desarrollar e impulsar las políticas para el Sistema de Educación Superior de Formación Docente Inicial y Continua.

Esta situación podría caracterizarse, tal como lo señala Grassi (2018) como la “amputación de la mano izquierda del Estado”, pero bajo la nueva fisonomía que adquiere la vieja articulación mercado-estado sostenida desde la restauración democrática por políticos de derecha que postula “tanto mercado como sea posible, tanto estado como sea necesario” (Bohoslavsky y Morresi, 2016)

Simultáneamente, este proceso significó la invisibilización de actores presentes durante los gobiernos kirchneristas como los sindicatos docentes y las organizaciones sociales de raigambre popular (Feldfeber y Gluz, 2019; Gluz 2019). Estos actores fueron caracterizados por el gobierno como defensores del *statu quo* frente al cambio propuesto por el gobierno. Así lo expresó el segundo Ministro de Educación del Gobierno de la Alianza Cambiemos “Nosotros representamos, en el sistema educativo, la rebelión del cambio. Y algunos gremios docentes como *Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA)*, representan el conservadurismo del que defiende el *statu quo*, la burocracia sindical. Se oponen a los cambios” (Finocchiaro; cit. en Avignolo, 2017).

LA EXTRANJERIZACIÓN COMO MODELO Y LA CALIDAD COMO MEDICIÓN ESTANDARIZADA EN EL CAMPO EDUCATIVO

La escolarización ocupó un lugar central en la construcción del proyecto social de las nuevas derechas al menos en dos sentidos: por la oportunidad de incidir culturalmente en los procesos de transmisión y legitimar un nuevo orden, y por ser un negocio redituable dada su masividad.

Las ideas de “fraude” y de “revolución educativa” se articularon en un discurso prometedor que logró captar aspiraciones, deseos insatisfechos, y deudas de los gobiernos kirchneristas, en especial, las dificultades para superar los profundos procesos de fragmentación educativa existentes. Pero también, porque la idea de fraude estuvo en sintonía con los procesos de judicialización de la política y *lawfare* que acompañan a las nuevas derechas construyendo sentidos en torno a los beneficios obtenidos de modo ilegítimo por los gobiernos progresistas. De algún modo, fue una estrategia que desvalorizó tanto las medidas de política y a los funcionarios responsables de las mismas, como también el alcance de los derechos conquistados por la población históricamente excluida.

La baja calidad constituyó el principal argumento que sustentó la idea de un supuesto “fraude educativo”. A partir de él, construyeron discursivamente medidas en oposición a las anteriormente destinadas a la inclusión social y escolar. Así lo señaló el Presidente Macri en el discurso de inicio de las sesiones legislativas en el año 2016: “La educación pública tiene severos problemas de calidad y hoy no garantiza

la igualdad de oportunidades. Si bien hay una importante inversión pública, esto no se tradujo en una escuela basada en la innovación, la exigencia y el mérito. Por todo el país encontramos escuelas con severos problemas de infraestructura, maestros que no tienen suficiente capacitación, alumnos que aprueban sin aprender y padres que no se comprometen” (Macri, 2016).

A partir de este diagnóstico de partida según el cual el mayor acceso no garantizó aprendizajes de calidad, el discurso se articuló en dos argumentos.

Por un lado, la idea de “fraude educativo” en términos de engaño porque las políticas en materia de inclusión desarrolladas durante las gestiones anteriores no habían garantizado ni la calidad educativa – restringida en sus sentidos a los resultados de rendimiento estudiantil en las mediciones estandarizadas–, ni la innovación en el sistema educativo. Así lo expresó Iván Petrella, director de la Fundación Pensar:⁴ “Nuestro país necesita cambios, necesitamos una nueva forma de hacer y pensar la política y las políticas públicas, y la educación es parte de esta necesidad. Hoy por hoy es imposible la innovación pedagógica porque no hay foco en la calidad educativa, porque no instruimos a nuestros maestros de forma adecuada”.

Por otro, el fraude se vinculó con las políticas de redistribución de los recursos y la mayor asignación tendiente a alcanzar a los sectores históricamente excluidos del sistema educativo, como fue el caso de la creación de universidades nacionales, en especial en el conurbano bonaerense uno de los territorios en que se concentran los peores indicadores socioeconómicos del país y que permitió el acceso de grupos sociales que fueron primera generación en ingresar a la educación universitaria. En junio de 2018, la Gobernadora de la Provincia de Buenos Aires María Eugenia Vidal expresó en una reunión del Rotary Club “¿Es de equidad que desde hace años hayamos poblado la provincia de Buenos Aires de universidades públicas cuando todos los que estamos acá sabemos que nadie que nace en la pobreza en la Argentina hoy llega a la universidad?” (Vidal; citada en Wainfeld, 2018).

Para superar lo que caracterizaron como “fraude educativo”, propusieron una “revolución educativa” basada, tal como lo señalamos anteriormente, en una idea de cambio entendida como modernización y presentada como necesaria e inevitable. Esa modernización significó, en primer lugar, “volver al mundo” recuperando la experiencia de los sistemas educativos considerados exitosos. Esta preocupación por “volver al mundo” que caracterizó las propuestas de cambio en

4 La Fundación Pensar, creada en el año 2005, es un *think tank* que elabora estrategias electorales y políticas públicas para el PRO.

el campo educativo, se estructuró en torno a lo que denominaremos como modelo de “*extranjerización*”, para dar cuenta de al menos dos procesos articulados. En primer lugar, la valoración de lo extranjero por sobre lo propio. En segundo lugar, lo exógeno en la medida en que los cambios deben provenir desde fuera del sistema educativo.

En relación a privilegiar una mirada “hacia afuera”, al igual que las restantes derechas en América Latina, mostraron su pronta voluntad de alinearse con las potencias centrales, de posicionarlas como modelo por oposición a lo local y a lo latinoamericano.

Los caracterizados como casos exitosos se presentaron como referencia del cambio. Para aprender de estas experiencias se implementó el Programa *de Becas para Intercambios Educativos*, surgido de los compromisos asumidos por los presidentes Mauricio Macri y Barack Obama en 2016, y sostenidos durante el mandato de Donald Trump. Participaron cien becarios en el año 2016 y 400 en 2017. Durante la segunda mitad de 2018, 75 rectores de Institutos Superiores de Formación Docente de las 24 jurisdicciones viajaron a Estados Unidos a capacitarse, al igual que 25 docentes y directivos de Escuelas Técnicas y Agrotécnicas de todo el país. La Dirección Nacional de Cooperación Internacional (DNCI) del Ministerio de Educación y Deporte estuvo a su cargo la coordinación de la propuesta, junto a los equipos de los Institutos Nacionales de Formación Docente (INFoD) y de Educación Tecnológica (INET).

La idea era llevarlos sobre todo a EE. UU. para que vean cómo es la formación docente en EE. UU. En mi caso fui con un grupo de rectores a Los Ángeles. Fue un acuerdo que hizo Bullrich⁵ con el Decano de UCLA que es argentino (...). Otros fueron a San Francisco. (...) En nuestro caso fue un curso formativo, un curso de formación en liderazgo y formación docente (Integrante de los equipos técnicos del Instituto Nacional de Formación Docente, 2007-2015; 2015-2019 entrevista octubre de 2018).

No obstante, el caso finlandés, fue el principal modelo a seguir. En noviembre de 2017 el Gobierno argentino firmó en París un acuerdo de cooperación en educación con Finlandia para que asesore en materia de diseño del sistema educativo y nuevas pedagogías y en la formación docente.

El entonces Ministro de Educación y Deportes nacional aclaró que “no hay ningún modelo a copiar, de ningún país del mundo. Sí creo que uno puede ir viendo buenas prácticas educativas en otros países del mundo. Y ver y estudiar si esas buenas prácticas son factibles de aplicar en nuestro país. A veces con modificaciones. Porque uno no puede trasladar modelos de un país a otro, sin tener en cuenta

5 Refiere al entonces Ministro de Educación nacional.

los distintos desarrollos, historia, idiosincrasia, costumbres. Sí creemos en ver buenas prácticas y ver si pueden adaptarse a nuestro país” (Finocchiaro, 2017) Sin embargo, el sistema educativo de ese país fue presentado como modelo de excelencia por sus resultados en las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (Programme for International Student Assessment, PISA, por sus siglas en inglés) elaboradas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Los resultados en las pruebas fueron considerados como la referencia para definir la calidad educativa centrada en las mediciones estandarizadas. De este modo se buscó reinstalar el modelo de Estado “evaluador” que se había promovido en la década de los noventa (Feldfeber, 2016).

Para avanzar en la implementación de este modelo, llevaron adelante una reorganización de la arquitectura institucional del Estado, que el Presidente Macri, en el inicio de las sesiones legislativas justificó del siguiente modo: “El otro proyecto de ley, que considero primario para nuestro futuro, es el de la creación del Instituto de Evaluación de la Calidad y Equidad Educativa. Para mejorar la educación tenemos que evaluar, tenemos que saber dónde estamos parados y permitir generar la jerarquización del rol del docente. De esta manera, mejorando la educación pública y profundizando las políticas de ciencia y tecnología, nos iremos acercando más a una sociedad del conocimiento” (Casa Rosada, 2016).

Asimismo, creó nuevas Secretarías (Poder Ejecutivo, Decreto 57/2016), entre ellas la de “Gestión Educativa” (SGE) y la de “Innovación y Calidad Educativa” (SICE). Mientras que la primera juntó a las direcciones y coordinaciones a cargo de las orientaciones comunes para los niveles y modalidades del sistema, teniendo a su cargo funciones “*de coordinación a nivel territorial con las provincias*” (como la definió un funcionario de la gestión); la segunda, se dedicó a desarrollar políticas orientadas a la mejora de la calidad educativa, centradas en la innovación tanto de los procesos de enseñanza y aprendizaje como de la gestión institucional.

En lo que respecta a la idea de que los cambios deben provenir también desde fuera del sistema educativo, los emprendedores exitosos e innovadores fueron presentados como valor y objetivo de la educación sistemática. En este sentido se propuso la formación en competencias que se presentaron asociadas a la cultura del emprendedurismo. El entonces Ministro de Educación y Deportes de la Nación, Esteban Bullrich propuso –en su presentación ante el Senado de la Nación– que todos los jóvenes del secundario debían tener formación en emprendedurismo para poder generar sus propios puestos de trabajo, resaltando que hay que formar emprendedores

no solo desde la lógica empresarial sino asociado a la capacidad de tomar decisiones autónomas.

Esta apuesta permitiría, desde la óptica del partido gobernante, superar el diagnóstico de un sistema educativo que se presentaba como anticuado, rígido y distante de las dinámicas cambiantes del capitalismo actual, mientras que las iniciativas extrasistema –en especial del sector privado– resultarían transformadoras, prometedoras y promotoras de nuevas vías de resolución de viejos problemas. Operación comprensible, asimismo, en relación a las posiciones que el propio elenco político ocupó en esos espacios sociales y a través de los cuales se construyó el negocio educativo al que referimos anteriormente.

En palabras de la Directora de Planeamiento Educativo de la provincia de Buenos Aires (2015-2019):

(...) mejorar indicadores de eficiencia interna (...) ¿cómo? Hay que inyectar innovación (...) traer gente de afuera (...). Y esto es una miradita que yo tengo, a veces siento que la escuela, el sistema como que sigue emparchando. Esto no funciona, entonces hay que poner más gente de afuera (Directora de Planeamiento Educativo de la provincia de Buenos Aires 2015-2019, entrevista octubre de 2020).

Son estos actores extrasistema definidos por atributos propios del mundo empresarial, quienes podrían transmitir este *know how* capaz de transformar un sistema educativo diagnosticado como perimido, de allí que la formación de emprendedores constituyó uno de los objetivos de la política educativa del gobierno (Feldfeber, Caride y Duhalde, 2020), pero desarrollada por actores privados.

Este modelo que caracterizamos como de “extranjerización” de la educación, que tomó a otros países como modelos, dejó de lado la historia reciente de nuestro sistema educativo y la realidad latinoamericana.

El resultado fue un modelo de cambio fundado en los atributos y capacidades personales como el emprendedurismo, el esfuerzo, el mérito y el liderazgo; constituido en un imperativo moral y en un recurso para moldear las prácticas sociales centradas en cada sujeto, reforzando de este modo procesos de competencia y de individualización de lo social.

¿LOS PROPIOS COMO “LOS OTROS”? LA ESTIGMATIZACIÓN DE LOS SECTORES VULNERABLES

Acorde a una derecha que propone, además de innovar, sostener privilegios, la valorización de lo extranjero que describimos en el apartado anterior se configuró, además, como lo opuesto a la inclusión de los grupos vulnerabilizados. Las políticas para la incorporación de estos grupos implementadas durante los gobiernos kirchneristas fueron

identificadas, como una de las causas centrales de la devaluación de calidad educativa y expresión del “fraude educativo”.

La desigualdad, desde esta perspectiva, no sería más que el producto de ese fraude y se explicaría por los déficits de la educación existente que no brindaría las herramientas para el progreso personal. Tal como lo expresa nuevamente uno de los ideólogos de la Fundación Pensar anteriormente citada “Con una buena educación, no importa de dónde viene uno ni dónde nació. Importa que tenga ganas de crecer y de esforzarse. Por eso, es un pilar fundamental de la democracia” (Petrella, 2015).

Mientras los “otros” del llamado primer mundo son el ejemplo a seguir desde el modelo extranjerizante, los argentinos de sectores vulnerables constituyen no solo la antítesis de ese patrón deseable, sino que, además, debieran demostrar que son merecedores del derecho a la educación. Estos discursos se estructuraron a través del despliegue de distintas dinámicas que, articuladas, fortalecieron la lógica meritocrática naturalizando las desigualdades sociales y escolares a la vez que posicionaron a los grupos vulnerabilizados en el lugar de “los otros”.

En primer lugar, la erradicación de la igualdad como principio político rector en el marco de una transformación cultural de largo plazo que tornó tolerables las brechas entre grupos sociales. Este giro se expresó tempranamente ya desde el primer acuerdo federal conocido como la Declaración de Purmamarca (2016),⁶ donde se establecieron los principios de lo que inicialmente denominaron como la “revolución educativa” y se fue consolidando hasta que desaparece el término igualdad del discurso público. Se pasa así del objetivo de garantizar la igualdad establecida en la LEN (2006) donde se les dedica un título completo a las políticas de promoción de la igualdad, para desplazarse hacia la igualdad de oportunidades y finalmente, al derecho de cada estudiante a aprender los saberes y capacidades fundamentales para su desarrollo integral y su inserción competitiva en la sociedad del conocimiento en un mercado laboral cada vez más incierto y globalizado. La autonomía se erigió como propósito central para el éxito social y laboral y como resultado del mérito personal.

Esos principios generales se especificaron en un nuevo acuerdo federal a más largo plazo, el Plan Estratégico Nacional “Argentina Enseña y Aprende” (Consejo Federal de Educación, Res. N° 285/16), donde compromete al Estado a garantizar la igualdad de oportunidades (y no ya de derechos como se establecía en los acuerdos previos). Este

6 Se trató de una declaración suscrita en la localidad homónima, en el marco de la II reunión del Consejo Federal de Educación en febrero de 2016, donde se definieron los ejes del proyecto educativo nacional.

es el eje estructurador de las definiciones para una nueva escuela secundaria que fue una de las políticas educativas de mayor relevancia para la escolaridad obligatoria del periodo y en la que se expresó con mayor vehemencia el ideal educativo de la Alianza Cambiemos.

A tono con la modernización extranjerizante, se identifica como principal preocupación del nivel “la brecha entre las propuestas pedagógicas que presentan las escuelas y la vida de los/las estudiantes” (que) “se amplía cada vez más”. De este modo, se configura una segunda dinámica: el abandono de la preocupación por el carácter selectivo de ciertos elementos comunes de la organización escolar que había caracterizado las políticas de los gobiernos kirchneristas, para enfocarse en “garantizar el derecho a aprender en el siglo XXI (que) implica que todos los estudiantes puedan desarrollar las capacidades necesarias para actuar, desenvolverse y participar como ciudadanos en esta sociedad cada vez más compleja, con plena autonomía y libertad” (Consejo Federal de Educación, Resolución 330/17) y en función de las demandas del mercado.

Discursivamente, el derecho al aprendizaje se enarboló en confrontación con las políticas de inclusión social y escolar del período previo, cuestionadas por garantizar acceso, pero no aprendizajes. Asumiéndose como promotores de un derecho no garantizado, lxs funcionarixs nacionales afirman:

Lo central en el plan son los aprendizajes (...) porque el derecho de los chicos es a aprender, no a acceder (Directora Nacional de Planeamiento Educativo MEN, 2016-2019, entrevista agosto de 2019).

La perspectiva centrada en el aprendizaje que sustentó la derecha argentina, en línea con la Estrategia 2020 del Banco Mundial, coloca la mirada en el individuo que aprende desplazando las perspectivas sobre el derecho a la educación centradas en las condiciones de vida de lxs estudiantes, los procesos de transmisión, en los contextos institucionales para el trabajo pedagógico y en el fortalecimiento de la enseñanza. Las políticas de inclusión fueron tipificadas como carentes de contenidos relevantes y promotoras de una ética del facilismo (Gluz et al., 2020).

Por un lado, proyectos estéticos (...) los padres aplauden a los estudiantes, el directivo está feliz porque los padres están contentos y los pibes también porque tuvieron esas horas de Arte (...), Lengua e Historia trabajando sobre eso. Cuando encarás a esos mismos pibes y les decís “Contarme –como un ejercicio más de metacognición- qué aprendiste”. “La pasamos bárbaro” (Subsecretario de Gestión y Políticas Socioeducativas, MEN, 2015-2016, entrevista agosto de 2019).

Por ello, las políticas de inclusión que fueron centrales en el periodo anterior y se implementaron en gran parte de los casos a través de la Dirección de Políticas Socioeducativas (DNPS) creada en 2008 y formalizada en 2010 con la organización de una nueva estructura ministerial (Poder Ejecutivo, Decreto 115/10), fueron muy cuestionadas tal como lo señalamos en el apartado anterior, desde una concepción en la que los aprendizajes se restringieron a los contenidos “mensurables” por los operativos de evaluación, posicionando a las pruebas estandarizadas como principal referencia de la calidad del sistema (Feldfeber, 2016; Gluz et al., 2020).

Desde otra lógica, la DNPS había sido creada como el ámbito desde el cual “(...) resolver desigualdades de carácter social, económico y educativo que dificulten o imposibiliten el acceso al derecho a la educación de niños, niñas, jóvenes y adultos, incluidos en las Leyes de Financiamiento Educativo (26.075) y de Educación Nacional (26.206)” (Poder Ejecutivo Decreto 115/10); poniendo foco en la responsabilidad pública por la construcción de soportes para la escolarización. Para ello las políticas habían incorporado en su diseño y ejecución a las organizaciones sociales populares con mayor llegada a los grupos más desfavorecidos. Desde la Alianza Cambiemos, consideraron que ello significó un “uso político de las intervenciones”. Así lo expresó uno de los funcionarios de la gestión de Cambiemos:

Se utilizan determinados espacios dentro del estado para hacer la política territorial. Dentro del ministerio de educación vos no podés hacer la política territorial desde la dirección de gestión educativa, entonces se hacía desde acá. (...) Los pibes no son ni de La Cándora, ni de los Amarillos, ni de nadie. Son los Pibes. Eso hubo que organizarlo, darle más sentido pedagógico. Entonces si lo que queremos es asegurar la obligatoriedad de la secundaria, los CAJ no tienen que ir para votar a Cristina, sino que tienen que ir para garantizar la terminalidad de la escuela secundaria (Funcionario de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas 2015-2019, entrevista julio de 2018)

Sin embargo, para la gestión anterior se trató del desarrollo de líneas de acción que se construyeron al amparo de la confirmación de una Red de Organizaciones Sociales por el Derecho a la Educación, que implementaron proyectos socioeducativos en vistas al fortalecimiento de las trayectorias escolares de niños y niñas, jóvenes y adultos, articulando iniciativas con el Ministerio. Así se desarrollaron estrategias de terminalidad educativa con adultos; o proyectos de revinculación escolar de jóvenes a la escuela secundaria. Frente a esta ampliación de la esfera democrática que supuso el reconocimiento de esos nuevos colectivos, a los que se les dio voz y poder de decisión en los ámbitos

institucionales del Estado, generando nuevos mecanismos para pensar lo común, se impuso un discurso de desprecio (Gluz, 2018). Los funcionarios de la Alianza Cambiemos cerraron esos acuerdos en nombre de la “pedagogización” y priorizaron los vínculos mercantiles con fundaciones y ONG empresariales que lejos de sumarse a las instancias de debate colectivo, fueron beneficiadas con negocios estatales incidiendo de modo menos visible en la agenda pública.

Estos discursos fueron construyendo una frontera de distinción entre los verdaderos estudiantes y los que ingresaron en el marco de políticas de inclusión, a quienes se consideró como objeto de proselitismo y sus trayectorias vaciadas de contenidos socialmente significativos. Esta retórica profundizó las diferencias simbólicas y morales allí donde las distancias físicas y sociales respecto de la escolarización estaban siendo superadas (Bourdieu, 2010). Mientras que la obligatoriedad de la escuela secundaria permitió que esos grupos sortearan las barreras del acceso mediante la creación de nueva oferta en territorios que carecían de ella, y la diversificación de las alternativas organizacionales para cursar el nivel y para lograr su finalización; las políticas de la gestión de Cambiemos devaluaron estos alcances y modificaron algunas dimensiones de las intervenciones transformando profundamente sus orientaciones (Gluz, 2020).

Muchas de las propuestas del periodo encontraron consenso en un sentido común fuertemente instaurado al amparo de los llamados “planes sociales” y distintas políticas que, al dotar de nuevos soportes a los grupos más vulnerables, cuestionan el mito del individuo autónomo autosostenido desde el interior propio de la modernidad (Martuccelli, 2007) y promovido y fortalecido por la retórica del emprendedurismo. De allí que tal como muestra Dubet (2015) se reorganice una economía moral meritocrática de la pobreza, que se despliega en toda la sociedad y que asocia cualquier ayuda estatal, con la invalidación personal. De allí que, frente al alto costo político de finalizar algunas líneas de acción que surgieron como propuestas socioeducativas, las reconfiguraron dotándolas de un nuevo sentido capaz de restablecer una mirada individualizante del éxito.

El ejemplo más elocuente lo constituyen las asignaciones PROGRESAR, contribución monetaria para la incorporación, o terminalidad educativa, así como formación en oficios de jóvenes entre 18 y 24 años cuyos salarios familiares estuvieran por debajo de los tres salarios mínimos (Poder Ejecutivo, Decreto 84/2014). En 2018 las contribuciones destinadas al nivel superior fueron incorporadas como becas al Ministerio de Educación (Poder Ejecutivo, Decreto 90/2018), para fortalecer la capacidad de control de la condicionalidad educativa (una cantidad de materias a ser aprobada por ciclo lectivo) ya que

el gobierno manifestó la preocupación por las “inconsistencias” (o, nuevamente, la sospecha del uso político de las asignaciones).

Yo puedo hablar un poco de cuáles fueron los antecedentes de porque el traspaso del PROGRESAR, bueno, principalmente había una cierta desconexión entre a quien se lo otorgaba PROGRESAR y la trayectoria educativa de esa persona, se encontraron muchísimas inconsistencias, entonces se empezó a trabajar de otra manera donde sea el Ministerio de Educación responsable y tenga que llevar adelante esa política y ANSES como socio en lo que es la liquidación (Directorx Nacional de Becas, 2016-2019, entrevista octubre de 2019).

Si bien se proponían facilitar los trámites de condicionalidad establecidos a través del Ministerio y que no fuera el/la estudiante quien certificara el cumplimiento de los requerimientos educativos en su institución y derivara a ANSES, a partir de la conversión del Programa en “beca” introducen dos modificaciones que instauran principios meritocráticos y competitivos. Por un lado, diferencian las prestaciones asignando menores recursos a los niveles obligatorios y formación en oficios respecto del nivel superior; por otro lado, establecen “premios” al esfuerzo a través de una suma adicional a quienes obtuvieran más de ocho puntos en sus notas escolares

Se estipulan entre las modificaciones lo que se llama el premio al mérito, donde la persona si da todas las materias según el grado de avance y además tiene un promedio de más de ocho, recibe en un pago todo el monto de la beca del año anterior. Para eso los chicos en el mes de Mayo se inscribieron –tenían que inscribirse–, recibimos todas las inscripciones nuevamente, les pedimos que adjuntaran las notas, que adjuntaran su analítico, entonces ellos adjuntaban su analítico, nosotros trabajamos los analíticos y si cumplió el requisito recibe el pago del premio.

¿Y ahí cual fue el propósito?

El propósito es un estímulo al esfuerzo, un estímulo a aquel que se está esforzando (Directorx Nacional de Becas, 2016-2019, entrevista octubre de 2019).

De este modo, opera una doble jerarquización –por calificación y por posición en la trayectoria– que deteriora las condiciones de recomposición de cualquier sentimiento de fraternidad (Dubet, 2015), ya que la competencia exagera las diferencias jerarquizadas y, por ende, la desigualdad.

Este proceso de estigmatización de las políticas previas y de los sujetos alcanzados, dio lugar a la tercera dinámica que fue la instrumentalización del odio como dispositivo para la consolidación de estas distinciones categoriales entre grupo sociales a través del *reaggiornamiento* de la lógica meritocrática como fundamento de las visibles desigualdades. Como expresa Adamovsky (2017), no ataca el

igualitarismo, tampoco promueve una lucha contra la desigualdad. No obstante, sostiene algunas políticas para reducir la pobreza extrema. Si bien parecieran poder asumir los compromisos de solidaridad con los más desaventajados, transforma sus sentidos acordes al nuevo individualismo.

Estos posicionamientos cristalizaron en la organización y el financiamiento estatal. La DNPS –que en la gestión anterior había ocupado un lugar de relevancia entre las políticas educativas destinadas a fortalecer las trayectorias de los distintos grupos sociales–, pierde centralidad. Por un lado, porque se desarticula de las instancias de definición de las políticas centradas en el sistema escolar; por otro, porque sus equipos son disgregados a través de la relocalización del personal estable y el despido de los técnicos contratados, por último, porque sus líneas programáticas son desfinanciadas.

Las provincias defendieron lo que por ahí nosotros acá tuvimos que llamar de otra manera. ¿Entendés? Lo que se transformó en una política, el ministerio define la extensión del tiempo escolar, y nosotros lo que hicimos fue tratar de trabajar con las provincias para que esto que funcionaba en materia extraescolar, fuera incorporado en la extensión de un tiempo escolar (remiten a proyectos de clubes juveniles para la secundaria y acompañamiento en primaria que funcionaban a contra-turno) (...) porque la intencionalidad política era impresionante. Desfinanciar eso para financiar la extensión de la jornada (Equipos técnicos de la Dirección de políticas socioeducativas, 2007-2015 y 2015-2019, entrevista agosto de 2019)

Si bien, tal como enuncian varios de los funcionarios entrevistados, esta transformación se llevó a cabo amparada en la idea de construir “trayectorias integradas” al ubicarla en la misma Subsecretaría que la Dirección Nacional de Gestión Educativa (DGE) en la que se nuclean a las direcciones de los niveles y las coordinaciones de las modalidades del sistema que estaban bajo su órbita; rápidamente esta intención se diluye al desarticularse en 2017 la DGE. Asimismo, las políticas como el diseño y coordinación de la Secundaria Federal 2030 que marca el rumbo de la secundaria obligatoria fue asumida por la SICE, donde se concentraron las políticas educativas para el conjunto del sistema, la elaboración de los lineamientos curriculares y pedagógicos, y la coordinación de la política de formación docente. De este modo, la SGE a la que se integró la DNPS es vaciada de tareas y pasa a tener competencia fundamentalmente sobre la gestión de las escasas y desfinanciadas políticas socioeducativas que se sostuvieron en este período (Gluz et al., 2020).

Los presupuestos enviados al Congreso Nacional para los períodos 2016-2020, evidencian la inversión del orden de prioridades: en

términos reales el descenso presupuestado para el sector educación fue de un 34%; pero con especial afectación a las políticas socioeducativas donde apenas se sostuvo un 6% del presupuesto inicial del periodo; mientras que se incrementó el destinado a la calidad educativa (o más bien a su evaluación). Incluso donde se mantuvieron los montos nominales, como el caso de la partida de becas PROGRESAR, al congelarse en 2019 al mismo monto que en 2018, ello implicó un descenso real de un 25% en un contexto de crecimiento del desempleo y la pobreza en el que estos recursos resultaban más importantes que nunca para proteger las trayectorias educativas de los estudiantes de hogares de bajos ingresos (según el INDEC había ascendido del 20 al 35% la pobreza entre el segundo semestre 2016 y segundo semestre 2019).

Asimismo, la crítica a lo que denominan “los proyectos estéticos” que para los entrevistados se reducen a propuestas superfluas, no derivó en políticas de fortalecimiento del trabajo pedagógico hacia los grupos más desaventajados para superar las falencias diagnosticadas. De hecho, programas destinados a estos fines pero que dependían de otras áreas públicas también fueron desfinanciados. Tal fue el caso del Programa Conectar Igualdad creado en 2009 e implementado en 2010, que partiendo del modelo 1 a 1 de incorporación de nuevas tecnologías, licitó y entregó una computadora a cada estudiante y docente de educación secundaria de escuelas públicas, de educación especial y de Institutos de Formación Docentes. Asimismo, creó el piso tecnológico de cada escuela de modo de vincular todas las notebooks entre sí y garantizar su uso institucional. Por su capacidad operativa la licitación y entrega de equipos fue asumida por la Administración Nacional de la Seguridad Social, la provisión de infraestructura por el Ministerio de Planificación; mientras que la cartera educativa concentró la producción de contenidos. Esto último fue central ya que según la Coordinadora Nacional del Programa en la gestión kirchnerista: “Vale la pena hacer políticas universales porque lo que no tenían los chicos eran los contenidos que estaban dentro de las computadoras. El valor agregado estaba en todos los programas”. En el año 2017 el Conectar Igualdad se radica completamente en el Ministerio de Educación la partida para promover el acceso a las TIC en el sistema educativo, se fue reduciendo sistemáticamente. En 2020 será, en términos reales, solo el 13% de lo que era el presupuesto del programa en 2017, restringiéndose su destino a la “Adquisición de Equipamiento”, y disminuyendo los recursos para el desarrollo de materiales pedagógicos, centrales a las líneas de acción del programa que propuso promover el uso de la computadora a través de una prolífica producción de materiales didácticos desde una mirada centrada en nuestra realidad.

De este modo las líneas de acción de esta área fueron diluyéndose y como expresan parte de los equipos técnicos que ingresaron durante los gobiernos progresistas y continuaron durante la gestión de Cambiemos “La DNPS deja de contener alguna definición sobre las desigualdades que sean comunes y aparece como ámbito de “rescate” de algunos equipos existentes previamente que se reconvierten para sostenerse en el trabajo” (Técnicx de la DNPS, 2007-2015; 2015-2019, entrevista octubre de 2018).

A ello se suma una nueva herramienta de planificación que sistematiza el conjunto de las acciones para dar cumplimiento a los compromisos asumidos: el Plan Operativo Anual Integral (POAI), en el que cada provincia debía establecer las metas a partir de las cuales se transferían los fondos, que pasan a ser financiados bajo la modalidad de “fondos rotatorios” cuya renovación queda sujeta a su rendición. Bajo el argumento de fortalecer el carácter federal del sistema y las autonomías jurisdiccionales, cada jurisdicción a partir de los recursos asignados, salvo algunas pocas líneas obligatorias, tenía la potestad de decidir qué políticas implementar. Esta fue la lógica de las intervenciones de la DNPS.

Esta convergencia en la disminución de recursos, cambio del destino y modo de gestión de los fondos y desarticulación de los equipos nacionales generó severas consecuencias. En palabra de unx funcionarix de la Subsecretaría de Coordinación administrativa

Cada provincia decide qué hacer (...) la misma polinómica, pero transferencia del fondo rotatorio por programa presupuestario y cada provincia decide en qué lo gasta (...)” (en relación a los fondos más vinculados con las tareas pedagógicas) “casi desaparecen, por lo que para la provincia, la sensación era que “me bajaban una línea pero me daban un dinero que no me alcanzaba ni para esa línea (...) Y en el medio, baja mucho el gasto corriente, entonces quedó mucha gente, pero sin acción, sin recursos para llevar adelante ningún programa (Funcionarix de la Subsecretaría de Coordinación administrativa, 2007-2015; 2015-2019, entrevista agosto de 2019)

En síntesis, vía la estigmatización de las políticas de inclusión y de sus destinatarios, a través de las líneas de acción se estructuraron principios de clasificación que adquirieron un carácter performativo, construyendo fronteras simbólicas entre grupos sociales a través de una serie de recursos que la política puso en juego y/o rearticuló de nuevos modos. Todos ellos tendieron a definir los problemas y sus soluciones como una cuestión de actores individuales, desligados de las condiciones institucionales de trabajo pedagógico; a la vez que a acompañar –por la negativa– los atributos extranjerizantes que caracterizaron las políticas educativas del periodo: los otros extranjeros como lo valioso, lo propio

como sujetos a transformar; el rendimiento mensurable en pruebas y el carácter emprendedor de los estudiantes como nueva lógica meritocrática y los deportes a las trayectorias como prácticas paternalistas.

A MODO DE CIERRE

La Alianza Cambiemos impulsó una verdadera restauración conservadora que conjugó en el plano económico la transferencia de recursos desde los sectores de menores ingresos a los sectores más concentrados de la economía. En el plano cultural promovió una profunda transformación de las concepciones acerca de las desigualdades a través de la difusión de un sentido común en el que la meritocracia se combina con nuevos modos de concebir el éxito en términos de una posición ligada a las disposiciones personales, como el mérito, el liderazgo y el emprendedurismo. Estos, y otros fenómenos abonaron procesos de individualización de lo social comunes a las derechas en el mundo.

En nuestro país, y probablemente sea común a otras latitudes del sur global, ello se acompaña de un modelo de extranjerización que también adquiere particularidades en el plano económico, social y educativo.

Esta extranjerización tiene su expresión más literal en la fuga de capitales y la relación entre el aumento de la deuda externa asumida y la disminución de los recursos para la educación. La relación entre los recursos públicos destinados a la educación y los destinados al pago de la deuda que era de uno a uno en el año 2015, alcanzaron una relación de 4 a 1 en detrimento del presupuesto educativo para el 2020 (Colectivo de observatorios del Derecho a la Educación, 2019).

Esto es expresión de la nueva agenda educativa establecida por el gobierno del Presidente Macri desde el inicio de su gestión a través de la cual se impulsaron transformaciones en el marco de lo que denominaron una “revolución educativa”. Como mostramos a lo largo del capítulo, se produjo un desfinanciamiento “selectivo” que afectó en mayor medida a las políticas destinadas a fortalecer las trayectorias educativas de los sectores más desaventajados mientras la medición de la calidad adquirió mayor relevancia. Esto fue posible a través de la transformación de los recursos y reglas de juego de las distintas líneas de acción puestas en marcha por la cartera educativa en las que se complementaron procesos de privatización y mercantilización, a través de los que ingresaron nuevos actores y valores del sector privado al ámbito público, con el desmantelamiento de las actuaciones destinadas a fortalecer la responsabilidad pública por la educación.

La reestructuración de la arquitectura institucional del Ministerio de Educación que escindió, como había sucedido en los noventa, las

direcciones vinculadas con la atención a las desigualdades (Políticas Socioeducativas actualmente) de las vinculadas con la innovación y la calidad de la educación y el abandono de los procesos tendientes a la “re-universalización” de las políticas para promover la jerarquización/diferenciación de las prestaciones sociales constituyen parte de este proceso.

Esto fue posible gracias a la construcción de un nuevo sentido común que en el campo escolar se fue estructurando al amparo de un modelo de extranjerización que en el ámbito educativo recupera y re-articula los discursos de la igualdad de oportunidades, la meritocracia y los modelos del liderazgo y el emprendedurismo, que profundizó las dinámicas de individualización de lo social y discriminación a las minorías, y generó las condiciones para la legitimación y naturalización de las desigualdades sociales y educativas. Todo esto, en definitiva, constituye uno de los fundamentos del orden social de las viejas y nuevas derechas.

BIBLIOGRAFÍA

- Adamovsky, Ezequiel. (2017). *El proyecto del macrismo. Del igualitarismo a la democracia*. Buenos Aires: Le Monde Diplomatique N° 218.
- Ansaldi, Waldo. (2017). “Arregladitas como para ir de boda. Nuevo ropaje para las viejas derechas”. *Revista THEOMAI. Estudios críticos sobre Sociedad y Desarrollo*, 35, pp. 22-51, primer semestre.
- Avignolo, María Laura. (2017, 2 de noviembre). [Entrevista a Alejandro Finocchiaro]. Estamos cambiando la matriz cultural de la educación. *Clarín*. En https://www.clarin.com/sociedad/finocchiaro-cambiando-matriz-cultural-educacion_0_rymcFoOC-.html
- Ball, Stephen y Youdell, Deborah. (2007). *La privatización encubierta de la educación pública*. Londres: Instituto de Educación, Universidad de Londres.
- Becerra, Manuel. (2017). Entre la “agencia de evaluación” y la “gerencia de recursos humanos”. El perfil del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación durante la gestión de Esteban Bullrich (2015-2017). *Observatorio de las Élités, Informe de Investigación N° 4*, (Buenos Aires: UNSAM; IDAES).
- Bercovich, Alejandro. (2015). Todo el poder a los CEOs. *Revista Crisis*, 23, (Buenos Aires).
- Betto, Fray. (2014). Impasses de los gobiernos progresistas. *América Latina: cuestiones de fondo, ALAI*, 38(500), 26-29, segunda época.
- Bohoslavsky, Ernesto y Broquetas, Magdalena. (2019, julio-diciembre). Las derechas en América Latina tras la salida de las últimas dictaduras. *Historia y problemas del siglo XX*, 10(11), 8-14.

- Bohoslavsky, Ernesto y Morresi, Sergio. (2016). El partido PRO y el triunfo de la nueva derecha en Argentina. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, 32.
- Canelo, Paula. (2019). *¿Cambiamos?* Buenos Aires: Siglo XXI.
- Canelo, Paula y Castellani, Ana. (2017). Puerta giratoria, conflictos de interés y captura de la decisión estatal en el gobierno de Macri. El caso del Ministerio de Energía y Minería de la Nación. *Observatorio de las Élités, Informe de Investigación N° 2*, (Buenos Aires: UNSAM; IDAES).
- Colectivo de observatorios y equipos de investigación en educación. (2019). En caída libre. Balance del presupuesto educativo nacional durante el gobierno de Cambiemos. Buenos Aires: UNIFE; OPPED FFyL-UBA; CCC Floreal Gorini; Aula Abierta-UNAHUR; UNDAV; NIFEDE-UNTREF; UNGS; CEIECS-UNSAM. En <http://iice.institutos.filo.uba.ar/sites/iice.institutos.filo.uba.ar/files/Presupuesto%20Educaci%C3%B3n%202016%202020.pdf>.
- Crisafulli, Lucas. (2019, 26 de febrero). El odio como dispositivo político. *La Tinta, periodismo hasta mancharse*.
- Dubet, François. (2011). *Repensar la justicia social*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Feldfeber, Myriam. (2020). De la inclusión a la mercantilización. Derecho a la educación y políticas educativas en Argentina a partir del cambio de siglo. Carmen Rodríguez Martínez, Fernanda Saforcada y Javier Campos (Comps.), *Políticas educativas y justicia social: entre lo global y lo local*. Madrid: Morata.
- Feldfeber, Myriam; Puiggrós, Adriana; Robertson, Susan y Duhalde, Miguel. (2018). *La privatización educativa en Argentina*. Buenos Aires: Ediciones CTERA.
- Feldfeber, Myriam; Caride, Lucía y Duhalde, Miguel. (2020). *Privatización y mercantilización educativa en Argentina. Formación de subjetividades y construcción de sentido común durante el Gobierno de Cambiemos (2015-2019)*. Buenos Aires: Ediciones CTERA.
- Feldfeber, Myriam y Gluz, Nora. (2019-2020, octubre-abril). Las políticas educativas a partir del cambio de siglo: alcances y límites en la ampliación del derecho a la educación en Argentina. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 13, pp. 19-38.
- Feldman, Saúl. (2019). *La conquista del sentido común. Cómo planificó el macrismo el "cambio cultural"*. Buenos Aires: Ediciones Continente.
- Gentile, María Beatriz. (2019, 8 de diciembre). ¿Qué cambió Cambiemos? En www.vaconfirma.com.ar

- Ginzberg, Victoria. (2019, 29 de diciembre). [Entrevista a Ana Castellani]. Ana Castellani, Secretaria de Gestión y Empleo Público. *Página/12*.
- Giordano, Verónica. (2014, noviembre-diciembre). ¿Qué hay de nuevo en las “nuevas derechas”? *Revista Nueva Sociedad*, 254, pp.46-56.
- Giordano, Verónica. (2017). Las ciencias sociales y los intelectuales en la perspectiva de las derechas latinoamericanas hoy. *Millcayac. Revista Digital de Ciencias Sociales*, 4(7), 165-180.
- Gluz, Nora. (2018). América Latina en pie: luchas sindicales, estudiantiles y de movimientos sociales por el derecho a la educación. El caso de Argentina. Ponencia presentada en el *Primer Foro Mundial del Pensamiento Crítico y 8ª Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales*. Buenos Aires, Argentina.
- Gluz, Nora. (2019). Las políticas educativas destinadas a la atención de las desigualdades y los patrones de intervención sobre “la cuestión social” en el campo escolar. Ponencia presentada en el *XIV Congreso Nacional de Ciencia Política*, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de San Martín, del 17 al 20 de julio, San Martín, Argentina.
- Gluz, Nora. (2020). Las llamadas políticas de inclusión en el campo escolar: sentidos en disputa frente a la cuestión social en la Argentina reciente. En Carmen Rodríguez Martínez, Fernanda Saforcada y Javier Campos (Comps.), *Políticas educativas y justicia social: entre lo global y lo local*. Madrid: Morata.
- Gluz, Nora; Karolinski, Mariel y Diyarlan, Maida. (2020). Diferencias e indiferencias. Pobreza y desigualdades en las políticas educativas argentinas del SXXI. *Revista de la Carrera de Sociología*, 10(10), 92-131.
- Gluz, Nora; Rodríguez Moyano, Inés y Diyarlan, Maida. (2018). Las políticas socioeducativas del nivel secundario a nivel nacional: trayectorias, institucionalidades y actuaciones en gobiernos de distinto signo político en Argentina. Ponencia presentada en el *VII Congreso Nacional y V Internacional de Investigación Educativa “Políticas y prácticas de producción y circulación de conocimiento. A 20 años del primer Congreso de Investigación Educativa en la Universidad Nacional de Comahue”*, abril, Comahue, Argentina.
- Leiva Seisdedos, Daniela. (2015, 12 de noviembre). [Entrevista a Iván Petrella]. Que nuestros chicos tengan la mejor educación posible. *El Arcón de Clío*. En <https://revista.elarcondeclio.com.ar/ivan-petrella-que-nuestros-chicos-tengan-la-mejor-educacion-posible/>

- Macri, Mauricio. (2016). *Palabras del presidente Mauricio Macri en la 134ª Apertura de Sesiones Ordinarias del Congreso*. En <https://www.casarsada.gob.ar/informacion/discursos/35651-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-la-134-apertura-de-sesiones-ordinarias-del-congreso>
- Martuccelli, Danilo. (2007). *Gramáticas del individuo*. Buenos Aires: Losada.
- Morresi, Sergio y Vicente, Martín. (2019, Octubre). El ocaso del macrismo. Entre liberalismo y neoliberalismo. *Revista Nueva Sociedad*, sección Opinión.
- Nikolajczuk, Mónica y Prego, Florencia. (2017). Las ciencias sociales frente al avance de las “nuevas” derechas en América Latina en el siglo XXI. *Leviathan*, 14, pp. 1-25, (San Pablo).
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo. (1995, septiembre). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista Redes*, 2(4), 99-128.
- República Argentina. Consejo Federal de Educación. (2016). Resolución N° 285/16, Plan Estratégico Nacional 2016-2021. Buenos Aires: CFE.
- República Argentina. Consejo Federal de Educación. (2017). Resolución N° 330/17, Aprueba documento “Marco de Organización de los Aprendizajes para la Educación Obligatoria Argentina” (MOA), y documento “Criterios para la elaboración de los Planes Estratégicos Jurisdiccionales del Nivel Secundario”. Buenos Aires: CFE.
- República Argentina. Poder Ejecutivo. (2010). Decreto N° 115/10, modifica estructura organizativa del Ministerio de Educación de la Nación. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- República Argentina. Poder Ejecutivo. (2014). Decreto N° 84/2014, crea el Programa de respaldo a estudiantes argentinos (PROGRESAR). Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- República Argentina. Poder Ejecutivo. Decreto (2016). N° 57/2016, modifica Organigrama de la Administración Pública Nacional. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- República Argentina. Poder Ejecutivo. (2018). Decreto N° 90/2018, transfiere PROGRESAR del ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) a la órbita del Ministerio de Educación y redefine mecanismos de acceso y permanencia. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Sarmiento, Gustavo. (2017, 7 de abril). Pedagogía del vaciamiento. *Tiempo argentino*. En <https://www.tiempoar.com.ar/nota/pedagogia-del-vaciamiento>

- Semán, Pablo. (2019, marzo-abril). ¿Quiénes son? ¿Por qué crecen? ¿En qué creen? Pentecostalismo y política en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, 280.
- Thwaites Rey, Mabel. (2005). Estado ¿qué Estado? En Mabel Thwaites Rey y Andrea López (Comps.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. El derrotero del ajuste neoliberal en el estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo.
- Thwaites Rey, Mabel y Ouviaña, Hernán. (2018). *Estados en disputa: auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: El Colectivo.
- Vidal, María Eugenia. (2018, 3 de junio). [Fragmentos discursivos]. En Mario Wainfeld, *A mentir-tijera en mano. Página/12*, sección opinión. En <https://www.pagina12.com.ar/119034-a-mentir-tijera-en-mano>
- Vommaro, Gabriel. (2017). *La larga marcha de Cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Vommaro, Gabriel. (2019). De la construcción partidaria al gobierno: PRO-Cambiemos y los límites del “giro a la derecha” en Argentina. *Revista Colombia Internacional*, 99. pp. 91-120.
- Vommaro, Gabriel; Morresi, Sergio y Bellotti, Alejandro. (2015). *Mundo PRO. Anatomía de un partido fabricado para ganar*. Buenos Aires: Planeta.
- Zubiría Samper, Sergio. (2020). Derechas y fascismo social en la América contemporánea. En Jairo Estrada Álvarez, Carolina Jiménez Martín y José Puello-Socarrás (Comps.), *Contra Nuestra América. Estrategias de la derecha en el siglo XXI*. Buenos Aires: CLACSO.

AUTORITARISMO Y RENDICIÓN DE CUENTAS COMO FORMA DE GOBIERNO DE LA EDUCACIÓN: EL CASO DE CHILE

Vicente Sisto y Javier Campos-Martínez

Chile ha sido considerado un caso emblemático de implementación de un sistema educativo de corte neoliberal. Caracterizado por la privatización de los llamados prestadores de servicio educativo durante las últimas dos décadas se ha ido profundizando la instalación de formas de gobierno de la educación basadas en la rendición de cuentas con altas consecuencias. Es así como hoy las principales leyes que regulan al sistema educativo en Chile definen como calidad educativa al resultado en pruebas estandarizadas de aprendizaje. En función de estos resultados las escuelas son evaluadas generando consecuencias que incluyen su cierre. Además, el trabajo de profesores también queda regulado por estándares de desempeño. Así los profesores son evaluados regularmente en función del cumplimiento de estos estándares. Esta evaluación determina salarios, incentivos y también la expulsión del sistema. Sin embargo, la regulación de la educación en función de estas evaluaciones estandarizadas con consecuencias no es la única característica de este modelo. Junto a lo anterior, durante los últimos años se han reforzado además las lógicas punitivas sobre estudiantes, con leyes que facilitan su expulsión por motivos políticos, reforzando la autoridad unipersonal del director, incluso al límite de poner en peligro el ejercicio de su derecho a la educación.

Esta articulación entre privatización, rendición de cuentas con altas consecuencias y autoritarismo se ha constituido en una de las

características esenciales del actual sistema educativo chileno. A lo largo de este texto deseamos exponer la instalación y reforzamiento de las lógicas de rendición de cuentas y su articulación con la creciente promoción del autoritarismo como modo de gestionar la escuela que, entre otras atribuciones, otorga poder a los directores para tomar represalias contra estudiantes, y se plantea como respuesta al importante rol que estos han jugado en la resistencia a las lógicas neoliberales. Tal como señalaremos, esto no es ajeno a los modelos neoliberales de construcción del Estado y de la educación. Por el contrario, le es propio. Sin embargo, a pesar de la fuerza con la cual se instala normativamente este modelo, emergen voces y prácticas de resistencia que le desafían promoviendo otros modos de construir educación y sociedad.

En este capítulo, en una primera parte mostraremos el fortalecimiento de las lógicas de rendición de cuentas con altas consecuencias sobre la Escuela, mostrando los efectos de esto sobre su vida cotidiana. En una segunda parte presentaremos la reciente instalación de la llamada Ley 'Aula Segura' que busca fortalecer el poder del director para sancionar y expulsar a miembros de la comunidad. Daremos cuenta de cómo el autoritarismo e intensificación de la rendición de cuentas con altas consecuencias emergen como engranajes de una misma forma de gobernar la educación. Por último, analizaremos las reacciones orientadas a resistir contra un modo de hacer educación que precisamente expulsa la construcción de bien común. Reacciones que abren la puerta para un cambio definitivo en la forma de organizar la Política y la política en las escuelas.

LA RENDICIÓN DE CUENTAS CON ALTAS CONSECUENCIAS COMO MODO DE HACER EDUCACIÓN

La transformación neoliberal del Estado y de la educación en Chile se realizaron al amparo del terrorismo de Estado de la dictadura de Pinochet. Fue así como la transformación de la educación se constituyó en uno de los objetivos estratégicos de lo que denominaron *Modernización del Estado* bajo las recomendaciones de Milton Friedman, asesor personal del dictador (ver Cajamarca, 2018; Lüders, 2014). Fue así como desde 1980 se instala un modelo de financiamiento basado en la subvención a la demanda. El estado paga en función de los estudiantes que asisten a la escuela, promoviendo la incorporación de prestadores privados compitiendo por la matrícula, y con ello, por el financiamiento público, mediante el denominado sistema *voucher* (Assaél, Cornejo, Albornoz, Etcheberrigaray, Ligüeno y Palacios, 2015; Carnoy, 1998; Paredes y Pinto, 2009; Stormansan, 2011). La competencia sería garante de calidad bajo el principio de 'libertad de enseñanza', es

decir, libertad para los dueños de desarrollar proyectos educativos, como único derecho educativo garantizado por la constitución de la república. Este será el pilar del sistema educativo chileno, promoviendo la organización de la escuela bajo la lógica de la empresa privada. Hoy el 55% de los estudiantes está en escuelas privadas financiadas públicamente, y un 35% en escuelas municipales o de los llamados servicios locales de educación (nuevo modelo de administración pública de escuelas). Esto da cuenta de la heterogeneidad del sistema.

Desde fines de la década de los noventa, emergieron diversos estudios cuestionando los efectos de estas políticas, demandando un mayor control y rendición de cuentas, en un contexto de un sistema profundamente segregado (ver, entre otros, Avalos, 2004; Cox, 1995; Donoso-Díaz, & Hawes, 2002; Mizala & Romaguera, 2003; OCDE, 2004). Respondiendo a estos cuestionamientos, desde el año 2000 se iniciaron una serie de reformas orientadas al ámbito de la gestión. Su principal objetivo fue instalar sistemas de evaluación en función de estándares de desempeño para profesores (Ley 19.715/2001; Ley 19.961/2004) y directivos del sistema público (Ley 20.006/2005; Ley 20.501/2011), y *high-stakes testing policies* para todas las escuelas con financiamiento público (Ley 20.248/2008; Ley 20.529/2011). Así, las escuelas deben aumentar los puntajes de sus niños en las pruebas estandarizadas de rendimiento bajo la amenaza del cierre, y los profesores incrementar sus resultados en las pruebas de evaluación de desempeño estimulados por incentivos económicos y la amenaza de despido. Esto siguiendo las recomendaciones de los organismos internacionales, tales como la OCDE y el Banco Mundial (ver, entre otros, Bruns et al., 2011; Bruns & Luque, 2014; Vegas & Ganimian, 2011).

Bajo este marco, durante los últimos veinte años se realizan una serie de reformas orientadas directamente a interpelar al profesor y a la Escuela. Las más relevantes han sido las siguientes:

- Ley que otorga un mejoramiento especial de remuneraciones para los profesionales de la Educación (Ley 19.715/2001), que se sometan a evaluaciones voluntarias en el marco de una Asignación por Excelencia Pedagógica. Aquí se instala un instrumento de evaluación basado en muestras de desempeño: el portafolio, el cual incluye muestras de planificación pedagógica y una clase grabada en video. Este portafolio es evaluado por evaluadores externos, que no conocen la Escuela, ni contexto, cuyo deber es aplicar las rúbricas evaluativas que operacionalizan los estándares sobre las muestras de desempeño.
- Ley de Evaluación Docente (Ley 19.961/2004), que perfecciona los estándares formulados por la Ley 19.715, estableciendo un

sistema de evaluación obligatorio para los profesores del sistema municipalizado basado en dichos estándares. El portafolio se constituye en el principal instrumento, cuyo resultado determina la calificación del profesor.

- Ley que establece Concursabilidad de los Cargos de Directores de Establecimientos Educacionales Municipales (Ley 20.006/2005), la cual fija estándares de desempeño directivo, y un sistema de concursabilidad y evaluación en función de competencia técnica y cumplimiento de esos estándares.
- Ley de Subvención Escolar Preferencial (Ley 20.248/2008), que instala una subvención adicional por niño vulnerable. Para acceder a esta subvención, la escuela municipal o privada del sistema subvencionado debe firmar un compromiso de desempeño que consiste en el mejoramiento de los puntajes de los niños en el SIMCE, entre otros elementos.
- Ley General de Educación (Ley 20.370/2009), Ley Orgánica Constitucional que regula el sistema educativo nacional, reemplazando a la anterior Ley Orgánica, última ley aprobada por Pinochet. Sin embargo, mantiene los principales ejes establecidos durante la dictadura, privatización y financiamiento mediante el *voucher*, agregando de un modo mucho más decidido el énfasis en la evaluación estandarizada con consecuencias como mecanismo para asegurar calidad. En este contexto establece dos entidades fundamentales: (a) la Agencia de Calidad, a cargo de la ejecución de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad, basado en el SIMCE como instrumento de evaluación estandarizada que permite clasificar escuelas según resultados e implementar consecuencias en función de esta clasificación; y (b) la Superintendencia de Educación, orientado a fiscalizar que los establecimientos cumplan la ley y hagan un adecuado uso de recursos, atendiendo las denuncias de los usuarios, constituyéndose en un ente regulador en el contexto de un sistema preferentemente privatizado.
- Ley de Calidad y Equidad de la Educación (Ley 20.501/2011), de carácter misceláneo que en su mayor parte se orienta a 'fortalecer' la dirección escolar de las escuelas municipalizadas desde lógicas *manageriales*: potencia criterios técnicos de gestión para la selección y evaluación de directores; permite que personas con formación en el campo de la gestión –sin formación pedagógica, pero con alguna experiencia en el campo– puedan ser directores de escuela; establece que la Dirección

es de un período de 5 años sujeto a cumplimiento de metas de gestión. Además, permite a estos directores despedir docentes en función de los resultados en la evaluación docente, establecer nombramientos y cesación de cargos de gestión, aumentando con ello el poder unipersonal del director bajo un modelo de gerencia de escuela.

- Sistema de Aseguramiento de Calidad (Ley 20.529/2011), que materializa el mandato de la Ley General de Educación de generar un sistema de evaluación de calidad basado en estándares de aprendizaje que clasifique a todas las escuelas con financiamiento público –privadas y municipales–, en función de los resultados SIMCE, estableciendo consecuencias para las escuelas en función de dichos resultados. Además, reglamenta las responsabilidades de las Escuelas en función de su clasificación y resultados, y las funciones de la Agencia de Calidad.
- Sistema de Desarrollo Profesional Docente (Ley 20.903/2016), que prescribe un modelo de formación inicial, selección, evaluación de desempeño y desarrollo de carrera, basado en los estándares de desempeño docente establecidos y potenciados en los cuerpos legislativos previos (Ley 19.715 y Ley 19.961), ampliando su campo de aplicación también a las y los profesores de las escuelas privadas con financiamiento público. Para ello mantiene la operacionalización de estos estándares en instrumentos de evaluación basados en rúbricas que categorizan muestras de desempeño, sin considerar contexto social o institucional; esto como modo de potenciar, supuestamente, la equidad educativa intentando garantizar un desempeño que cumpla el estándar esperado independiente de contexto. A partir de estos resultados, los docentes son ‘encasillados’ (literalmente) en categorías vinculadas a tramos salariales, que incluyen la posibilidad, para aquellos mejor evaluados (encasillados como ‘expertos’), de descargar horas de docencia para asesorar con remuneración adicional a docentes y escuelas, estableciendo el despido –y salida del sistema– para los peor evaluados.
- Nueva Educación Pública (Ley 21.040/2017). Con ella se inicia el proceso de traspaso de las escuelas administradas por las municipalidades a entes técnicos denominados Servicios Locales de Educación (SLE), autónomos, aunque dependientes del Ministerio de Educación. Estos deben administrar a los establecimientos aun en propiedad del estado bajo criterios técnicos a través de convenios de desempeño que firman los SLE con cada establecimiento. Estos convenios se basan

en compromisos de resultados en los instrumentos estandarizados de evaluación de aprendizaje (SIMCE) y de evaluación docente, entre otros. El/la directora/a Ejecutiva de cada SLE firma un convenio de desempeño con el/la Ministra de Educación, comprometiéndose a resultados; así mismo, cada Director/a de Escuelas firma un convenio comprometiéndose a resultados con el/la Directora Ejecutiva del SLE.

Tal como se aprecia la orientación de las reformas de las últimas décadas ha sido hacia el aumento de la presión para Escuelas y Docentes en torno al logro de resultados y cumplimientos de estándares. Así la *Ley General de Educación* (Ley 20.370) promulgada el 2009, de carácter orgánica constitucional, indica a la *calidad* como uno de los principios fundamentales del Sistema, mostrando su definición:

Art 3. El sistema educativo chileno se construye sobre la base de los derechos garantizados en la Constitución, así como en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes y, en especial, del derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Se inspira, además, en los siguientes principios:

- a) Universalidad y educación permanente. La educación debe estar al alcance de todas las personas a lo largo de toda la vida.
- b) Calidad de la educación. La educación debe propender a asegurar que todos los alumnos y alumnas, independientemente de sus condiciones y circunstancias, alcancen los objetivos generales y los estándares de aprendizaje que se definan en la forma que establezca la ley (...).

Calidad así queda definida como *asegurar* que alumnas y alumnos *alcancen los objetivos generales y estándares de aprendizaje*. La noción de aseguramiento da cuenta que el deber del Estado más que proveer, *asegura*, y lo que asegura es *cumplimiento*.

El artículo 7 materializa esta noción de *asegurar* a través de la instalación de una entidad orientada a ello: la *Agencia de Calidad de la Educación*

Art. 7. (...) la Agencia de Calidad de la Educación evaluará los logros de aprendizaje de los alumnos y el desempeño de los establecimientos educacionales en base a estándares indicativos. La evaluación de los alumnos deberá incluir indicadores que permitan efectuar una evaluación conforme a criterios objetivos y transparentes.

Aquí se aprecia que asegurar es evaluar. *Evaluación continua y periódica* como modo de *mejorar la Educación*. Esta centralidad queda reforzada en el siguiente artículo.

Art. 37. Le corresponderá a la Agencia de Calidad de la Educación diseñar e implementar el sistema nacional de evaluación de logros de aprendizaje. Esta medición verificará el grado de cumplimiento de los objetivos generales a través de la medición de estándares de aprendizaje referidos a las bases curriculares nacionales de educación básica y media. La Agencia deberá contar con instrumentos válidos y confiables para dichas evaluaciones, que se apliquen en forma periódica a lo menos en un curso, tanto en el nivel de educación básica como en el de educación media, e informar los resultados obtenidos. Estas mediciones deberán informar sobre la calidad y equidad en el logro de los aprendizajes a nivel nacional (...).

Las evaluaciones nacionales periódicas serán obligatorias y a ellas deberán someterse todos los establecimientos educacionales de enseñanza regular del país.

La Agencia de Calidad de la Educación deberá informar públicamente los resultados obtenidos a nivel nacional y por cada establecimiento educacional evaluado (...).

Como se aprecia, el evaluar es puesto al centro de la acción del Estado, como modo de movilizar a actores, diversos, que dan vida a la educación en el nivel escolar. Gobernar la educación es evaluar, y educar es responder a los indicadores. Asimismo, gestionar a la Escuela es conducirla al cumplimiento de estándares y resultados.

La *Ley que Crea el Sistema de Aseguramiento de Calidad* (Ley 20.529) del 2011 consolida esto estableciendo una clasificación de establecimientos en función de resultados:

Art. 17. (...) Para efectos de la ordenación existirán las siguientes categorías de establecimientos, según los resultados de aprendizaje de los alumnos, en función del grado de cumplimiento de los estándares de aprendizaje y el grado de cumplimiento de los otros indicadores de calidad educativa con la finalidad, entre otras, de identificar, cuando corresponda, las necesidades de apoyo:

- a) Establecimientos Educacionales de Desempeño Alto.
- b) Establecimientos Educacionales de Desempeño Medio.
- c) Establecimientos Educacionales de Desempeño Medio-Bajo.
- d) Establecimientos Educacionales de Desempeño Insuficiente.

Cabe señalar que el cumplimiento de los estándares de aprendizaje (resultados de los estudiantes en prueba SIMCE), equivale al 67% al menos, según establece el Art. 18.

Este ordenamiento sigue los principios ya establecidos previamente por la Ley SEP, resultando fundamental, pues genera consecuencias, desde mayor autonomía en el uso de recursos, hasta el cierre de escuelas, como lo establece el Art. 31:

Art. 31. Si después de cuatro años, contados desde la comunicación señalada en el artículo 28, y con excepción de lo previsto en el inciso segundo del artículo 29, el establecimiento educacional se mantiene, considerando como único factor el grado de cumplimiento de los estándares de aprendizaje, en la categoría de Desempeño Insuficiente, la Agencia, dentro del primer semestre, certificará dicha circunstancia. Con el solo mérito del certificado el establecimiento educacional perderá, de pleno derecho, el reconocimiento oficial al término del respectivo año escolar.

El cierre de escuelas se cierne como una amenaza especialmente sobre las escuelas que reciben a los estudiantes más vulnerables. Aquellos que requieren de más apoyos y recursos para cumplir con los estándares de aprendizaje consignados en la ley. Pero que, bajo la lógica de mercado, en lugar de recibir estos apoyos son puestos en competencia frente a otros con mayor acceso a recursos y apoyos tanto en su hogar como en sus comunidades. Poniendo presión en ellas, ellos y sus docentes, y finalmente, responsabilizándoles por su propio fracaso. He aquí parte de las consecuencias que dan valor al sistema de evaluación, y por el cual se movilizan establecimientos, apoderados, docentes y estudiantes. Es así como el Estado ‘activa’ a la Escuela para que persiga los resultados, haciéndose responsable por ello. El cierre de escuelas en función de su desempeño en los test estandarizados es una muestra de cómo las políticas de rendición de cuentas con altas consecuencias interpelan a las escuelas. Sus promotores han insistido en que este tipo de medidas ‘hace trabajar a las escuelas’ (ver Bruns, Filmer & Patrinos, 2011).

La investigación empírica ha mostrado que las políticas de aseguramiento de la calidad asociadas a la Subvención Escolar Preferencial o el SAC en Chile lo que han hecho es transformar el educar en un responder a la rendición de cuentas. Así las escuelas han incorporado prácticas de corto plazo orientadas a resultados, desviando gran parte del trabajo a la preparación del SIMCE, más que al mejoramiento educativo como tal (De la Vega-Rodríguez y Picazo, 2016). Siguiendo a Quaresma y Orellana (2016), la rendición de cuentas vía SIMCE es percibida como un mecanismo de confirmación/desconfirmación externa que orienta una búsqueda “sin sentido” por resultados. Y esto define directamente la acción cotidiana de la Escuela. Se entrena, se ensaya y toda evaluación pasa a ser una evaluación por resultados en cada asignatura. Con ello se reemplaza la lógica del aprender por la de obtener resultados (Villalobos y Quaresma, 2015).

Acuña, Contreras y Assael (2019) han mostrado, desde estudios etnográficos, cómo esta prescripción que instala la política sobre la Escuela favorece modos de dirección basados en lo que los autores llamaron el monólogo directivo y el silencio docente. En efecto, el

director se orienta a mandar, decir cómo deben ser las cosas para alcanzar resultados. Los y las profesoras paulatinamente van adoptando el silencio y la condición de meros ejecutores orientados al logro de esos resultados en un test estandarizado.

LA LEY AULA SEGURA Y LA CONSOLIDACIÓN DEL AUTORITARISMO COMO MODO DE GOBIERNO DE LA ESCUELA

El monólogo directivo y el silencio docente expresan una de las características que estarían adoptando las actuales formas de gestión derivadas de los modelos de gobierno de lo público basadas en la rendición de cuentas con altas consecuencias. En efecto diversos estudios han mostrado que estas lógicas promueven un modelo de dirección autárquica, que debe llevar a resultados a su empresa a como dé lugar, teniendo a su autoridad como garante de ello (Rose, 2007; Bostrom, 2006; Szlechter, 2010; Whitley, 2008; Cooper & Ezzamel, 2013).

Estas formas de gestión orientadas a resultados impactan de diversas maneras las vidas de los estudiantes. Por un lado, y como lo hemos descrito, los directivos promueven estrategias de entrenamiento y preparación para los test, incrementando el tiempo destinado a las asignaturas medidas y eliminando del currículo las asignaturas no valoradas en estas evaluaciones como arte, filosofía, etc. En otras ocasiones, se expulsa de forma velada a estudiantes que no tendrán una buena evaluación. En muchos casos, las lógicas de *accountability* prevalecen sobre la salud y el bienestar de los estudiantes, transformando a las escuelas en instituciones que funcionan como fábricas o prisiones.

La resistencia de los estudiantes frente a esta experiencia educativa ha sido férrea. Los estudiantes piden una educación de calidad, pero cuando se les pregunta qué es una educación de calidad, la respuesta no es de buenos puntajes en pruebas estandarizadas. Más bien, es la de una educación que les ayude a desarrollarse de forma plena, al máximo de sus potencialidades, que enseñe a convivir y colaborar con otros, y que contribuya al logro de la justicia social.

La crisis que atraviesa actualmente el sistema educativo está cruzada por la tensión entre estas lógicas y visiones. Los estudiantes han sido los grandes responsables de mantener esta tensión vigente, y en este proceso han desnaturalizado el dominio de las lógicas neoliberales. La respuesta conservadora al proyecto transformador de los estudiantes utilizó, como una de sus principales herramientas, la creación de una ley que, bajo el pretexto de promover aulas y escuelas más seguras, otorgaba al director el poder para decretar la expulsión de un estudiante sin la necesidad del visado de otros estamentos escolares. En esta sección, examinamos el contenido de esta ley y describimos la

forma en que ha sido utilizada como un mecanismo punitivo que afecta principalmente a líderes estudiantiles y las tácticas que han utilizado históricamente para resistir el embate de las reformas neoliberales.

ENSAMBLAJE DE LÓGICAS PUNITIVAS, DE PERSECUCIÓN POLÍTICA Y ACCOUNTABILITY

La recientemente aprobada Ley “que fortalece las facultades de los directores de los establecimientos educacionales en materia de convivencia escolar” (12 de noviembre de 2018), llamada Ley Aula Segura (21.128), contó con un acuerdo casi transversal entre la clase política. Esta Ley fue aprobada por el Senado con 33 votos a favor y solo uno en contra, pasando a la Cámara de Diputados, la que lo aprobó por 110 votos a favor, 26 en contra y 13 abstenciones, sin hacer ninguna modificación.

El texto contiene tres artículos, de los cuales el último es transitorio, regulando el proceso de implementación.

El numeral 2 del artículo 1° establece lo que será entendido como falta grave o gravísima, objeto de la ley y objeto del fortalecimiento de facultades para el director:

Siempre se entenderá que afectan gravemente la convivencia escolar los actos cometidos por cualquier miembro de la comunidad educativa, tales como profesores, padres y apoderados, alumnos, asistentes de la educación, entre otros, de un establecimiento educacional, que causen daño a la integridad física o síquica de cualquiera de los miembros de la comunidad educativa o de terceros que se encuentren en las dependencias de los establecimientos, tales como agresiones de carácter sexual, agresiones físicas que produzcan lesiones, uso, porte, posesión y tenencia de armas o artefactos incendiarios, así como también los actos que atenten contra la infraestructura esencial para la prestación del servicio educativo por parte del establecimiento (Artículo 1°, número 2).

Es el numeral 3 del artículo 1° el más relevante para la materia de nuestro trabajo:

El director deberá iniciar un procedimiento sancionatorio en los casos en que algún miembro de la comunidad educativa incurriera en alguna conducta grave o gravísima establecida como tal en los reglamentos internos de cada establecimiento, o que afecte gravemente la convivencia escolar, conforme a lo dispuesto en esta ley.

El director tendrá la facultad de suspender, como medida cautelar y mientras dure el procedimiento sancionatorio, a los alumnos y miembros de la comunidad escolar que en un establecimiento educacional hubieren incurrido en alguna de las faltas graves o gravísimas establecidas como tales en los reglamentos internos de cada establecimiento, y que conlleven como sanción en los mismos, la expulsión o cancelación de la matrícula, o afecten gravemente la convivencia escolar, conforme a lo dispuesto en esta ley.

El director deberá notificar la decisión de suspender al alumno, junto a sus fundamentos, por escrito al estudiante afectado y a su madre, padre o apoderado, según corresponda. En los procedimientos sancionatorios en los que se haya utilizado la medida cautelar de suspensión, habrá un plazo máximo de diez días hábiles para resolver, desde la respectiva notificación de la medida cautelar. En dichos procedimientos se deberán respetar los principios del debido proceso, tales como la presunción de inocencia, bilateralidad, derecho a presentar pruebas, entre otros.

Contra la resolución que imponga el procedimiento establecido en los párrafos anteriores se podrá pedir la reconsideración de la medida dentro del plazo de cinco días contado desde la respectiva notificación, ante la misma autoridad, quien resolverá previa consulta al Consejo de Profesores, el que deberá pronunciarse por escrito. La interposición de la referida reconsideración ampliará el plazo de suspensión del alumno hasta culminar su tramitación. La imposición de la medida cautelar de suspensión no podrá ser considerada como sanción cuando resuelto el procedimiento se imponga una sanción más gravosa a la misma, como son la expulsión o la cancelación de la matrícula”.

Como se puede apreciar en esta redacción, se constituye al director como el responsable unipersonal por llevar adelante los diversos procedimientos. Como *iniciador del proceso* le corresponde juzgar si la conducta que busca ser objeto de sanción es grave o gravísima, en función de los reglamentos de convivencia de la Escuela, pero también en función del numeral 2 del mismo artículo. Eso es relevante, pues este establece algunas descripciones de conductas cuyas definiciones podrían resultar especialmente ambiguas, particularmente clasificar aquellas “*que causen daño a la integridad física o síquica de cualquiera de los miembros de la comunidad educativa o de terceros que se encuentren en las dependencias de los establecimientos*”, lo que implica un juicio acerca de la conducta y el daño, juicio por el cual no debe dar cuenta ante otros, sino meramente a través de la notificación escrita al afectado y a sus apoderados.

Así también la Ley establece (en el numeral 2 del artículo 1º) que el director debe juzgar como grave o gravísima la *posesión y tenencia de armas o artefactos incendiarios*, considerando la actual regulación chilena, esto podría incluir diluyentes químicos, pinturas, spray y otros, así como cuchillos de cocina u otros instrumentos clasificados como armas blancas. En el mismo numeral 2 del artículo 1 también establece el deber para el director de clasificar como graves o gravísimos *los actos que atenten contra la infraestructura esencial para la prestación del servicio educativo por parte del establecimiento*. Esto podría incluir una toma de establecimiento, ya que al posesionarse de la infraestructura atentaría contra su función de prestación de servicio educativo, más allá de los daños potenciales que esta podría sufrir.

Esto es relevante, en tanto las tomas han sido históricamente la principal forma de acción de protesta que ha llevado a cabo el movimiento estudiantil en Chile.

Es el director el que suspende como medida cautelar mientras dura el procedimiento interno que establecerá sanciones. Es el director el que notifica por escrito al estudiante, padres, madres y/o apoderados. Se establece un plazo de diez días hábiles en los cuales se deberá resolver la sanción final. Durante los primeros cinco días se puede interponer una reconsideración de la medida ante el director. Es el director, misma figura que inicia el proceso, el que resuelve esta reconsideración. El Consejo de Profesores solo actúa por escrito de modo consultivo. Si bien se indica que *‘en dichos procedimientos se deberán respetar los principios del debido proceso, tales como la presunción de inocencia, bilateralidad, derecho a presentar pruebas, entre otros’*, esto queda subordinado a la presentación de una reconsideración que incluye a modo consultivo la opinión del Consejo de Profesores. Sin embargo, la decisión queda en manos del director, quién solo rinde cuentas acerca de sus argumentos a través de la notificación.

Tal como se aprecia en esta ley no hay equipo directivo, la participación de las y los profesores es solo consultiva ante la solicitud de reconsideración de la medida. Sin embargo, desde el inicio hasta el final, el protagonista de toda la acción sancionatoria es el director, quien no debe rendir cuentas por su toma de decisiones en torno a una resolución tan extrema como es la expulsión de un estudiante, o de cualquier *miembro de la comunidad educativa* (ver artículo 1º, numeral 2 de la ley). El Ministerio de Educación aparece solo en el 4º numeral del artículo 1º con la misión de velar “por la reubicación del estudiante sancionado” y de “informar de cada procedimiento sancionatorio que derive en una expulsión, a la Defensoría de los Derechos de la Niñez, cuando se trate de menores de edad”. Esta última no tiene ningún rol establecido por la ley.

De esta forma los directores adquieren el poder de expulsar a estudiantes a través de procesos en los que operan como juez y parte. Incluso antes de hacer efectiva la ley, utilizan la amenaza de expulsión “por aula segura” como una forma de incentivar el “retiro voluntario” de los estudiantes. Esta práctica fue documentada por la Mesa de Seguimiento al Derecho a, de y desde la Educación en Chile, editado por el Foro por el Derecho a la Educación pública (FODEP) y la Red contra la Represión a Estudiantes (2020).¹ Describen “mecanismos

1 El Foro por el Derecho a la Educación Pública (FODEP) y la Red Contra la Represión a Estudiantes son organizaciones que congregan a diferentes actores de la sociedad civil con el fin de hacer seguimiento, promover y cautelar el cumplimiento

solapados” de presión y amedrentamiento a padres y apoderados con el objetivo de lograr el “retiro voluntario” del estudiante. Entre estas amenazas destaca la mención de “la hoja de vida” de los estudiantes, un documento que –de presentar irregularidades– hará más difícil ser aceptado en otros colegios de prestigio, animándolos a buscar una nueva escuela sin estas limitaciones en la hoja de vida. La amenaza alcanza el mismo derecho a la educación. De acuerdo a la Mesa de Seguimiento, un número importante de casos se resuelve de esta manera, sin siquiera mediar un debido proceso como el descrito en la ley.

Cuando se sigue la aplicación de la ley sigue un patrón similar, uno de sus usos principales es la expulsión de estudiantes que expresan posiciones críticas a las lógicas neoliberales al interior de las escuelas. Díaz y Spencer (2021) analizaron la aplicación de la Ley Aula Segura en su primer año de vigencia enfocándose en aquellos casos sobre los cuales existe una decisión judicial. A pesar de que las expulsiones por la ley aula segura el año 2019 alcanzaron los 52 casos según cifras de la Superintendencia de Educación consultadas por los mismos autores, sólo 13 de ellos llegaron al nivel judicial. El análisis de estos casos evidencia algunos patrones que reafirman la tesis de la utilización de la legislación por los directores con motivos políticos. Un primer patrón dado por la cercanía de las acciones disciplinarias a momentos claves de las luchas estudiantiles del año, incluyendo aquellas que llevaron al estallido social el 18 de octubre. Además, la mayoría de ellos se concentra en establecimientos de la comuna de Santiago y/o en colegios considerados como emblemáticos en sus regiones y que históricamente se han puesto a la cabeza de las movilizaciones estudiantiles.

La mayoría de estos casos correspondía a expulsiones que se producían como represalia a una acción de resistencia de los líderes estudiantiles. Entre las conductas sancionadas recopiladas por Díaz y Spencer (2021) se encuentran:

- Utilizar mensajes de texto para llamar a sus compañeros a derribar el portón del colegio para unirse a las movilizaciones.
- Ir sala por sala convocando a una protesta en el liceo, llamando a no retomar las actividades académicas de la jornada, y reunirse en el patio como asamblea.
- Realizar una breve toma del liceo (resuelta a las pocas horas en diálogo con directivos y funcionarios municipales).

del derecho a la educación en diferentes niveles del sistema educativo nacional. De estas dos organizaciones, la más reciente, es la Represión a Estudiantes que se crea a propósito de la intensificación de las acciones de violencia estatal contra estudiantes y dirigentes estudiantiles que ocurre a partir del inicio del gobierno de Sebastián Piñera.

- Ser detenidos arbitrariamente por la policía en el contexto de manifestaciones fuera de su liceo.
- Evitar el cierre del Liceo para permitir que personas que protestaban en las calles adyacentes se refugiaran en su interior.
- Liderar actos de protesta al interior de los establecimientos educacionales.

Aula segura es la abdicación de una forma de comprender la función del director como un garante del derecho a la educación, la participación y la democracia en las escuelas, ya que las lógicas del *accountability* y la supremacía de los directivos atentan contra la escuela democrática y la participación de los estudiantes en dar forma a su destino. En este contexto, la posición directiva ha adquirido centralidad, llamada a convertirse en el gerente líder, capaz de visualizar un futuro y orientando a sus 'seguidores', llevando a la escuela a un mejor desempeño (Hallinger, 2003; Leithwood y Janzi, 2000). En efecto, la asimilación de la Escuela al mundo de la empresa privada conlleva, a su vez, la asimilación del director al gerente promovido por las actuales perspectivas gerenciales. El estallido social pone en tensión esta agenda y abre nuevamente la posibilidad de conquistar más democracia en las escuelas, y con ello, un nuevo sentido a la tarea de enseñanza.

Estallido social que surge precisamente producto de la intensificación de las lógicas de *accountability* y su articulación con las lógicas autoritarias, cuando estudiantes acorralados por las consecuencias de las lógicas autoritarias de gestión en sus establecimientos educacionales, deben mover su protesta fuera de los establecimientos educacionales. Para ello, identifican el metro y el alza en las tarifas que impactaba desproporcionadamente a los más marginalizados económicamente. El llamado fue a evadir, no pagar y el resultado fue un despertar sin precedentes en la historia reciente del neoliberalismo. Probablemente, el primero de muchos despertares que se extenderán por la región como ya nos muestran las experiencias de Perú y Colombia.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo cuenta con el apoyo de la de la Subdirección de Centros e Investigación Asociativa (SCIA) de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID), Centro CIE160009; del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (FONDECYT), Proyecto 1191015; y del Programa Iniciativa Científica Milenio de ANID (NCS17_007).

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Felipe; Contreras, Paulina y Assaél, Jenny. (2019). Monólogo y Silencio en los Consejos de Profesores: Posiciones subjetivas que la política educativa configura en directivos y docentes de dos escuelas públicas no selectivas de Chile. *Education Policy Analysis Archives*, 27.
- Armella, Julieta. (2018). Acerca de lo común. La escuela y los muchos. Cinco líneas y una fuga. *Praxis Educativa*, 22(2), 147-159. [<http://dx.doi.org/10.19137/praxiseducativa-2018-220212>].
- Arredondo, Emanuel. (2019) El significado del SIMCE para los estudiantes: entre la diferenciación y la responsabilidad por los resultados. *Paulo Freire. Revista de Pedagogía Crítica*, 17(21), 62-87
- Assaél, Jenny & Cornejo, Rodrigo. (2019). Work regulations and teacher subjectivity in a context of standardization and Accountability Policies in Chile, pp. 245-257. En *Education Policies and the Restructuring of the Educational Profession*. Singapur: Springer.
- Assaél, Jenny; Albornoz, Natalia y Caro, Miguel. (2018). Estandarización educativa en Chile: tensiones y consecuencias para el trabajo docente. *Educação Unisinos*, 22(1), 83-90. En [<https://doi.org/10.4013/edu.2018.221.09>].
- Assaél, Jenny; Cornejo, Rodrigo; Albornoz, Natalia; Etcheberrigaray, Gabriel; Hidalgo, Felipe; Ligüeno, Sebastián y Palacios, Diego. (2015). La crisis del modelo educativo mercantil chileno: un complejo escenario. *Currículo sem Fronteiras*, 15(2), 334-335.
- Ball, Stephen J. (2006). Educational reform, market concepts and ethical re-tooling. En S. J. Ball, *Education policy and social class: The selected works of Stephen Ball*. Londres: Routledge.
- Bellei, Cristian; Contreras, Dante y Valenzuela, Juan Pablo. (2010). Viejos dilemas y nuevas propuestas en la política educacional chilena, pp.11-31. En *Ecós de la revolución pingüina: Avances, debates y silencios en la reforma educacional*. Santiago de Chile: Pehuén Editores.
- Bruns, Bárbara; Filmer, Dean & Patrinos, Harry A. (2011). *Making schools work: New evidence on accountability reforms*. Nueva York: The World Bank.
- Cajamarca, Camilo. (2018). Las ideas de Friedman sobre la educación y su implementación en Chile. *Revista Hojas y Hablas*, 1(15), 66-83.
- Campos, Fabián; Valdés, René y Ascorra, Paula. (2019). ¿Líder pedagógico o gerente de escuela? Evolución del rol del director de escuela en Chile. *Calidad en la educación*, (51), 53-84. [<http://dx.doi.org/10.31619/caledu.n51.685>].

- Carnoy, Martín. (1998). National voucher plans in Chile and Sweden: Did privatization reforms make for better education? *Comparative education review*, 42(3), 309-337.
- Carter, Lyn; Klenowski, Val & Chalmers, Christina. (2016). Who pays for standardised testing? A cost-benefit study of mandated testing in three Queensland secondary schools. *Journal of Education Policy*, 31(3), 330-342.
- Cavieres-Fernández, Eduardo & Apple, Michael. (2016). La ley docente y la clase media: controlando el desarrollo de los profesores chilenos. *Cadernos Cedes*, 36(100), 265-280.
- Cornejo, Rodrigo; Albornoz, Natalia; Castañeda, Lorna; Palacios, Diego; Etcheberrigaray, Gabriel; Fernández, Rocío; Gómez, Sergio; Hidalgo, Felipe & Lagos, Ignacio. (2015). Las prescripciones del trabajo docente en el nuevo marco regulatorio de políticas educativas en Chile. *Psicoperspectivas*, 14(2), 72-83.
- Cuadros, Olga & Berger, Christian. (2016). The protective role of friendship quality on the wellbeing of adolescents victimized by peers. *Journal of Youth and Adolescence*, 45(9), 1.877-1.888. [<https://doi.org/10.1007/s10964-016-0504-4>].
- De la Vega Rodríguez, Luis & Picazo Verdejo, María Inés. (2016). Accountability of the Quality and Equity of an Educational Policy: the Case of Preferential School Subsidy for Vulnerable Children in Chile. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 1(65), 193-224.
- Díaz, Felipe y Spencer, Esteban. (2021). *La aplicación de la Ley 21.128 - Aula Segura en su primer año de vigencia*. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho, Universidad de Chile. En <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/178905>
- Dussel, Inés; Brito, Andrea y Núñez, Pedro. (2007). *Más allá de la crisis: Visión de alumnos y profesores de la escuela secundaria argentina*. Buenos Aires: Santillana.
- Falabella, Alejandra. (2018). La seducción por la hipervigilancia: el caso de la educación escolar chilena (1973 a 2011), pp. 163-187. En C. Ruiz, L. Reyes y F. Herrera (Eds.), *Privatización de lo público en el sistema escolar. Chile y la agenda global de educación*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Falabella, Alejandra. (2019). The ethics of competition: Accountability policy enactment in Chilean schools' everyday life. [La ética de la competencia: promulgación de políticas de rendición de cuentas en la vida cotidiana de las escuelas chilenas]. *Journal of Education Policy*, 1(23). [<https://doi.org/10.1080/02680939.2019.1635272>].

- Falabella, Alejandra y Opazo, Catalina. (2014). *Sistema de aseguramiento de la calidad y procesos de mejoramiento: Una mirada desde la gestión educativa. Informe ejecutivo*. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado. En <https://www.diversidadinclusiva.com/wp-content/uploads/2016/06/Estudio-Sistema-de-Aseguramiento-de-la-Calidad-Una-mirada-desde-la-Gesti%C3%B3n-Educativa-A.-Falabella-y-C.-Opazo.pdf>
- Fardella, Carla; Sisto, Vicente; Morales, Karol; Rivera, Guillermo; Soto, Rodrigo. (2016). Identidades Laborales y Ética del Trabajo Público en Tiempos de Rendición de Cuentas. *Psykhe* 25(2), 1-11.
- Foro por el Derecho a la Educación Pública (FODEP) y la Red contra la Represión a Estudiantes. (2020). Informe sobre Derechos Humanos y Educación. Desde octubre 2019 hasta marzo 2020. Mesa Seguimiento al Derecho a, de y desde la Educación en Chile. En <http://derechoeducacionpublica.cl/wp-content/uploads/2020/06/Informe-sobre-Derechos-Humanos-y-Educaci%C3%B3n-Mesa-de-Seguimiento-2020.pdf>
- Franetovic, Gonzalo. (2017). Concepciones de mérito y meritocracia. En Juan Carlos Castillo, Jorge Atria y Luis Maldonado (Eds.), *Economía moral de la meritocracia y preferencias distributivas*. Proyecto FONDECYT 1160921.
- Garver, R. (2019). Evaluative relationships: teacher accountability and professional culture. *Journal of Education Policy*, pp. 1-25.
- Grinberg, S. y Abalsamo, M. (2016). *La escuela como espacio de lo común. Circulación y producción de la palabra y ciudadanía en escuelas secundarias emplazadas en contextos de extrema pobreza urbana del AMBA*. Buenos Aires: CLACSO. En <http://cosechador.siu.edu.ar/bdu3/Record/CLACSO--oai:clacso:clacso:D11585>
- Hall, David; Grimaldi, Emiliano; Gunter, Hellen; Møller, Jorun; Serpieri, Roberto & Skedsmo, Guri. (2015). Educational reform and modernisation in Europe: The role of national contexts in mediating the new public management. *European Educational Research Journal*, 14(6), 487-507.
- Holloway, Jessica, & Brass, Jory. (2018). Making accountable teachers: The terrors and pleasures of performativity. *Journal of Education Policy*, 33(3), 361-382.
- Hood, Christopher. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, Christopher & Dixon, Ruth. (2015). What we have to show for 30 years of new public management: Higher costs, more complaints. *Governance*, 28(3), 265-267.

- Jennings, Jennifer. (2010). School choice or schools' choice? Managing in an era of accountability. *Sociology of Education*, 83(3), 227-247.
- Jennings, Jennifer & Bearak, Jonathan. (2014). 'Teaching to the test' in the NCLB era: How test predictability affects our understanding of student performance. *Educational Researcher*, 43(8), 381-389.
- Little, Judith W. & Bartlett, Lora. (2010). The teacher workforce and problems of educational equity. *Review of Research in Education*, 34(1), 285-328.
- López, V., Litichever, L., Valdés, R. y Ceardi, A. (2019). Traduciendo las políticas de convivencia escolar: Análisis de dispositivos sociotécnicos en Argentina y Chile. *Psicoperspectivas*, 18(1), 1-15. [<http://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol18-issue1-fulltext-1484>].
- Lüders, Rolf. (2014). *Milton Friedman: Metodología, Teoría y Política Económica*. Santiago: Ediciones UC.
- Montecinos, Carmen; Sisto, Vicente & Ahumada, Luís. (2010). The construction of parents and teachers as agents for the improvement of municipal schools in Chile. *Comparative Education*, 46(4), 487-508.
- Ortega, Pedro. (2004). La educación moral como pedagogía de la alteridad. *Revista Española de Pedagogía*, 227, 5-30.
- Osborne, David & Gaebler, Ted. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison.
- Ozga, Jenny. (2009). Governing education through data in England: From regulation to self-evaluation. *Journal of Education Policy*, 24(2), 149-162.
- Paredes, Ricardo & Pinto, Juan Ignacio. (2009). ¿El fin de la educación pública en Chile? *Estudios de economía*, 36(1), 47-66.
- Polesel, John; Rice, Suzanne & Dulfer, Nicole. (2014). The impact of high-stakes testing on curriculum and pedagogy: A teacher perspective from Australia. *Journal of education policy*, 29(5), 640-657.
- Quaresma, María Luisa y Orellana Víctor. (2016). El *accountability* y su impacto en la labor docente: percepciones de los profesores de liceos públicos de alto rendimiento académico en Chile. *Currículo sem Fronteiras*, 16(2), 316-338.
- Raczynski, D. y Muñoz, G. (2007). Reforma educacional chilena: El difícil equilibrio entre la macro y micropolítica. *REICE. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 5(3), 40-83.

- Ramírez, Lorena. (2020). *Significados, valoraciones y des/legitimaciones discursivas de adolescentes acerca del bienestar en la escuela desde una perspectiva de justicia social*. Tesis de doctorado, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile.
- Ramírez, Lorena; Baleriola, Enrique y Sisto, Vicente. (2019). Pedagogía en la era de la rendición de cuentas: análisis del *Portafolio* docente en Chile. *Educação & Sociedade*, 40, pp. 1-20.
- Ramírez, Lorena; Monreal, Verónica; Urzúa, Gabriel & Valdebenito, Francisca. (2017). Cultural meanings that mediate life satisfaction in Chilean children and adolescents, pp. 129-153. En J. Castellá-Sarriera & L. M. Bedin (Eds.), *Psychosocial well-being of children and adolescents in Latin America: Evidence based interventions*. Cham: Springer. [<https://doi.org/10.1007/978-3-319-55601-7>].
- Ranson, Steward. (2008). The changing governance of education. *Educational Management Administration & Leadership*, 36(2), 201-219.
- Rojas Abarca, C.; López Cruz, M. y Echeita Sarronandía, G. (2019). Significados de las prácticas escolares que buscan responder a la diversidad desde la perspectiva de niñas y niños: Una aproximación a la justicia educacional. *Perspectiva Educativa, Formación de Profesores*, 58(2), 23-46. [<http://dx.doi.org/10.4151/07189729-vol.58-iss.2-art.912>].
- Shah, Aanwar. (Ed.). 2005. *Public services delivery*. Washington: World Bank Publications. En <http://hdl.handle.net/10986/7424>
- Simons, Maarten y Masschelein, Jan. (2018). Experiencias escolares: Intentando encontrar una voz pedagógica, pp. 41-63. En J. Larrosa (Ed.), *Elogio de la escuela*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Sisto, Vicente. (2011). Nuevo profesionalismo y profesores: una reflexión a partir del análisis de las actuales políticas de “profesionalización” para la educación en Chile. *Signo y Pensamiento*, 31(59), 178-192.
- Sisto, Vicente. (2012). Identidades Desafiadas: Individualización, Managerialismo y Trabajo Docente en el Chile Actual. *Psykhé*, 21(2), 35-46.
- Sisto, Vicente. (2019). Managerialismo versus Prácticas Locales. La decolonización del discurso managerial desde la vida de la Escuela. *Cuadernos de Administración*, 32(58), 1-15.
- Sisto, Vicente; Fardella, Carla; Montecinos, Carmen; Ahumada, Luis; Leiva, Pedro; Jaramillo, Mónica & Fuentes, Ricardo. (2008, marzo). Findings From a Qualitative Evaluation of the Impact of the Implementation of the System for Quality Assurance of School Management in Chile’s Municipal Schools. Presentado en el *Annual Meeting American Educational Research Association (AERA)*, Chicago, Estados Unidos.

- Stormansan, Jorge Yaitul. (2011). Los años del capitalismo renovado: La influencia del Milton Friedman en Chile. La instauración del modelo económico, primera parte: 1974-1984. *Espacio Regional. Revista de Estudios Sociales*, 2(8), 57-76
- Supovitz, Jonatan. (2009). ¿Can high stakes testing leverage educational improvement? Prospects from the last decade of testing and accountability reform. *Journal of Educational Change*, 10(2-3), 211-227.
- Valenzuela, Juan Pablo & Montecinos, Carmen. (2017). Structural reforms and equity in Chilean schools. En *Oxford Research Encyclopedia of Education*. [<https://doi.org/10.1093/ACREFORE/9780190264093.013.108>].
- Valenzuela, Juan Pablo; Villarroel, Gabriel y Villalobos, Cristóbal. (2013). Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP): Algunos resultados preliminares de su implementación. *Pensamiento Educativo: Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, 50(2), 113-131. [<https://doi.org/10.7764/PEL.50.2.2013.17>]
- Villalobos, Cristóbal y Quaresma, María Luisa. (2015). Sistema escolar chileno: características y consecuencias de un modelo orientado al mercado. *Convergencia*, 22(69), 63-84, 2015.
- Wrigley, Terry. (2006). Schools and poverty: Questioning the effectiveness and improvement paradigms. *Improving Schools*, 9(3), 273-290. [<https://doi.org/10.1177/1365480206072154>].

EXCLUSIÓN, DESIGUALDAD Y FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA. BALANCE Y DESAFÍOS PARA LA REALIZACIÓN PLENA DEL DERECHO

Andrés Felipe Mora

PRESENTACIÓN

Extender los derechos económicos, sociales y culturales en condiciones de desigualdad y exclusión conduce a un proceso de reproducción de los privilegios sociales. La desigualdad y la exclusión constituyen un orden socioeconómico y cultural que obstaculiza la realización plena de los derechos humanos. Identificar las desigualdades y exclusiones que se producen y reproducen en el campo de la educación en Colombia constituye un paso fundamental para identificar dispositivos de acción estatal que faciliten la remoción de los factores sociales que impiden el ejercicio pleno de dicho derecho.

Dentro de los dispositivos estatales que pueden explicar la persistencia y la superación de la desigualdad y la exclusión es comúnmente señalado el gasto público y el compromiso estatal con el fortalecimiento de la educación pública. En efecto, se ha asumido que la corrección de las desigualdades y exclusiones que ponen en situación de desventaja a determinados grupos sociales implica compromisos presupuestales bien definidos por parte del Estado en términos de la cantidad de los recursos apropiados y de la manera como dichos recursos se canalizan hacia las instituciones públicas de educación. Los derechos que no se respalden con presupuestos públicos que faciliten su ejercicio, son simples declaraciones. Pero la manera como dicho presupuesto se ejecute, en caso de tenerse, define la posibilidad de que tales derechos se extiendan a todas las personas o que se conviertan

en privilegios. El volumen del gasto público tanto como su estructuración son elementos claves para remover los procesos de exclusión y desigualdad que niegan el ejercicio universal de los derechos.

El campo de la educación no ha sido ajeno a los debates sobre la persistencia de la exclusión y la desigualdad y su vínculo con los principios, objetivos e instrumentos que regulan el gasto público. La teoría del capital humano, por ejemplo, ha insistido en que el gasto público debe dirigirse a aquellos ámbitos de la política educativa que generan un mayor rendimiento económico futuro. En el caso colombiano, estas premisas llevaron a concentrar los esfuerzos presupuestales en la educación básica y a desatender la consecución de metas en materia de cobertura, calidad e igualdad en la educación preescolar y media. Por su parte, en el campo de la educación superior, se ha impuesto un modelo de financiación basado en el crédito educativo y el subsidio a la demanda que ha funcionado como mecanismo de privatización y debilitamiento de las universidades públicas del país. En ambos casos, el volumen y estructura de los dispositivos de financiación explican la persistencia de exclusiones y desigualdades que impiden la realización plena del derecho a la educación.

El objetivo de este documento consiste en analizar las tendencias generales de la educación preescolar, básica, media y superior en Colombia en términos de los avances registrados en la garantía del derecho, pero mostrando las exclusiones y desigualdades que impiden su realización plena. Este ejercicio será acompañado por un análisis de las tendencias presupuestales, las cuales reflejan compromisos estatales mixtos en cuanto a la importancia que se le ha ofrecido a la educación básica, el descuido de la educación preescolar, los tímidos avances en materia de educación media y las tendencias privatizadoras en la educación superior. El análisis se realizará para los últimos 20 años y tomará como fuentes los datos más recientes presentados por el Ministerio de Educación Nacional, el Departamento Nacional de Estadística, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Sistema Universitario Estatal. También utilizará fuentes secundarias que basan sus hallazgos en las Encuestas Nacionales de Hogares realizadas en el país.

El análisis permitirá mostrar que la educación en Colombia se ha configurado en un campo que reproduce relaciones de exclusión y desigualdad que impiden el goce efectivo del derecho para las clases sociales desaventajadas, las mujeres, los grupos con pertenencia étnica, los sectores provenientes de sectores rurales, las personas con discapacidad y las disidencias sexuales y de género. Estos grupos reciben menos educación y con menor calidad en los niveles de educación preescolar, básica, media y superior. En este sentido, la educación colombiana no posee los atributos incluyentes e igualadores

que generalmente se le atribuye y, al contrario, termina proyectando desigualdades en el mundo del trabajo y la protección social.

Las relaciones excluyentes y desiguales mencionadas difícilmente podrán ser superadas si se mantienen las tendencias observadas en cuanto al volumen y la estructura del gasto público educativo, que se inspiran en ideales de igualdad de oportunidades y mérito individual que legitiman la reproducción de brechas a lo largo del sistema y que se conjugan funcionalmente con principios de focalización, crédito educativo y subsidio a la demanda particularmente en el campo de la educación superior.

Son cuatro las secciones del documento. La primera presenta un panorama general de la estructura del sistema educativo colombiano, sus principales tendencias en materia de garantía del derecho a la educación y los desafíos inmediatos que enfrenta. Las secciones segunda y tercera concentrarán su atención en las lógicas de exclusión y desigualdad que impiden la realización plena del derecho en los distintos niveles educativos. Esta indagación será acompañada por un análisis crítico de las tendencias presupuestales observadas en el gasto público en educación. Será claro que romper con las tendencias observadas en cuanto a la garantía restringida y desigual del derecho requiere de un compromiso presupuestal que trascienda los criterios de austeridad y asignación definidos por el neoliberalismo.

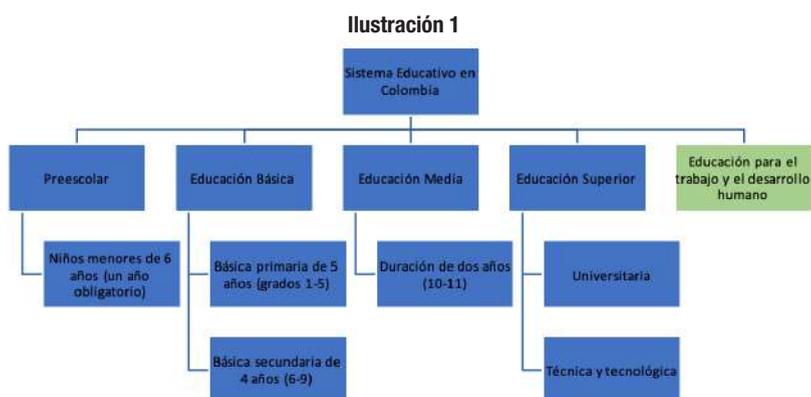
Finalmente, el documento concluye indicando que las condiciones de universalidad, incondicionalidad e individualidad que aseguran el ejercicio real del derecho a la educación requieren de una crítica frontal al ideal de la igualdad de oportunidades y de un modelo de gasto público educativo sustentado en impuestos progresivos, que financie la oferta y que responda a principios de universalización y gratuidad. Estos elementos configurarán un marco crítico con respecto a los modelos neoliberales de presupuesto público que han servido de dispositivos de reproducción de la exclusión y la desigualdad en el campo educativo, y que explican también por qué Colombia se mantiene como el segundo país con mayor desigualdad por ingresos en América Latina, y el quinto en el mundo (después de Sudáfrica, Namibia, Brasil y Botsuana).

EL SISTEMA EDUCATIVO EN COLOMBIA: ESTRUCTURA Y TENDENCIAS GENERALES

La Constitución Política de Colombia define en su artículo 67 la educación como un derecho de la persona y un servicio público con función social. Esta ambigüedad en la definición normativa ha sido resuelta con claridad mediante distintas sentencias de la Corte Constitucional que determinan que la educación es un derecho. En todo caso, la

Constitución limita el derecho a un año de preescolar y nueve de enseñanza básica, que deben ser gratuitos y obligatorios. En este sentido, el ciclo educativo inicia con la educación preescolar (es obligatorio al menos un año de educación preescolar), continúa con la educación básica (cinco grados en primaria y cuatro de secundaria), a la que le siguen dos años de educación media (grados décimo y onceavo que pueden ser académicos o técnicos). Después de este ciclo se inicia la educación terciaria o superior, distribuida en carreras técnicas, tecnológicas y universitarias. Se deriva, entonces, que la educación media y superior en Colombia no son exigibles como derechos, y que en el nivel de educación preescolar únicamente es exigible un año como obligatorio. La normatividad definida en la Constitución se ha reglamentado con la Ley General de Educación (Ley 115/1994) y la Ley 30 de 1992 (para el caso específico de la educación superior).

Como lo muestra la ilustración 1, este sistema educativo “formal” regulado por el Ministerio de Educación Nacional, es acompañado por un sistema “no formal” que se encuentra bajo la responsabilidad del Ministerio del Trabajo y que tiene como propósito impulsar procesos formativos orientados a la adquisición de competencias laborales para llevar a cabo actividades productivas por medio del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. El vínculo entre la educación formal y la educación para el trabajo y el desarrollo humano no es claro y requiere de regulaciones y definiciones precisas. Al igual que la educación preescolar, básica y media, la educación para el trabajo y el desarrollo humano es mayoritariamente pública. En la educación superior la participación del sector público y el sector privado se divide en partes aproximadamente iguales.



Fuente: Wasserman (2021).

A lo largo del proceso educativo, el Estado aplica seis pruebas nacionales estandarizadas que valoran el desempeño alcanzado por las y los estudiantes de acuerdo con un conjunto de competencias básicas establecidas por el Ministerio de Educación Nacional. Estas pruebas se aplican en el tercer grado de la educación básica primaria (Prueba Saber 3°), al finalizar la básica primaria (Prueba Saber 5°), al culminar la básica secundaria (Prueba Saber 9°), al finalizar la educación media (Prueba Saber 11°), al terminar los programas de educación técnica profesional y tecnológica para quienes han seguido este tipo de estudios (Pruebas Saber TyT) y al finalizar programas de profesional universitario (Saber PRO). Estas pruebas son construidas y aplicadas por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación ICFES. A ellas se suma la participación de Colombia –desde el año 2006– en las pruebas internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE (las denominadas pruebas PISA, Programme for International Student Assessment), que se realizan cada tres años a estudiantes de 15 años que culminaron la educación básica secundaria (9° grado).

El financiamiento desde el Estado se realiza mediante cuatro fuentes fundamentales: el Presupuesto General de la Nación (que canaliza y ejecuta recursos del gobierno nacional), el Sistema General de Participaciones (que está constituido por recursos que desde el gobierno nacional se transfieren a los departamentos, municipios y distritos del país para financiar la educación preescolar, básica y media) y los recursos provenientes del Sistema General de Regalías (con los que se financian proyectos educativos a partir de la presentación de iniciativas por parte de los departamentos, municipios y distritos del país). A estas tres fuentes se deben añadir los recursos invertidos por departamentos, municipios y distritos a partir de su propio esfuerzo presupuestal. En el caso de la educación superior, la financiación proviene primordialmente del Presupuesto General de la Nación, y de los departamentos, municipios y distritos para el caso de instituciones de educación superior de carácter regional.

Estudios recientes muestran un balance mixto sobre la garantía del derecho a la educación en las últimas dos décadas. Entre los aspectos que se resaltan se encuentran los aumentos de cobertura en todos los niveles educativos, la creciente (aunque insuficiente) importancia que se le ha ofrecido a la educación preescolar, el establecimiento de la educación básica primaria y secundaria obligatoria y gratuita y el fortalecimiento de la investigación universitaria. Sin embargo, como se verá más adelante, estos logros se ven acompañados por dificultades profundas en materia de desigualdad en todos los niveles educativos y baja calidad educativa. Factores que al combinarse impiden que

los logros en cobertura conviertan a la educación colombiana en un dispositivo igualador capaz de potencializar las capacidades de todos los educandos.

Para mostrar las tendencias generales de la educación en Colombia, se presenta un índice compuesto del derecho a la educación que combina distintos indicadores de cobertura y eficiencia interna.¹ El indicador se ubica entre 0 y 1. Si el derecho a la educación se garantiza plenamente, el indicador se aproxima a 1; de lo contrario, se acerca a 0.² Dada la disponibilidad y confiabilidad de los datos, para el caso de la educación preescolar, básica y media se emplearon indicadores simples de cobertura bruta, cobertura neta, tasas de deserción, tasas de repitencia, años promedio de educación en personas con 15 años o más y tasa de analfabetismo en población de 15 años o más.³

Se analizan dos escenarios. El primero valora los logros acumulados por el país durante los últimos quince años permitiendo realizar un balance histórico. El segundo es más exigente y evalúa la situación del país en relación con una situación ideal de realización plena del derecho a la educación en la que se contrasta el acumulado histórico con metas “ideales” de cobertura universal y tasas de deserción, repitencia y analfabetismo que se acerquen a cero. Como lo muestra la gráfica 1, en el periodo 2002-2017 Colombia muestra una clara progresión en la garantía del derecho a la educación, alcanzando un valor de 0,7. Esto significa que, en promedio, las variables señaladas muestran comportamientos favorables en cuanto aumentos en cobertura, número de años promedio de educación, y disminuciones relativamente sostenidas de las tasas de deserción, repitencia y analfabetismo.

1 De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional, los indicadores de eficiencia interna muestran la capacidad del sistema educativo para retener la población matriculada hasta que termine con todos sus grados establecidos para el nivel respectivo, y para promover esa población de un grado a otro con la debida fluidez, evitando así la pérdida de tiempo.

2 Al final del documento el anexo 1 muestra la metodología empleada por el autor para la construcción del índice compuesto de garantía del derecho a la educación en Colombia.

3 Los datos empleados para la construcción de los índices compuestos del derecho a la educación se encuentran disponibles en la página Web del Ministerio de Educación de Colombia. Véase www.mineduacion.gov.co

Gráfica 1



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Educación Nacional.

Sin embargo, esta tendencia, en la que el país muestra una clara progresión histórica, contrasta con la situación ideal de *realización plena* del derecho a la educación. En este escenario el índice compuesto desciende a un valor de 0,41. El cuadro general muestra que, aunque Colombia ha avanzado históricamente mostrando mejoras anuales, aún se encuentra a algo menos de medio camino para asegurar la realización plena del derecho a la educación preescolar, básica y media. La tendencia decreciente que muestra el índice permite pensar además que los desafíos que se tienen por delante requerirán esfuerzos administrativos, presupuestales y pedagógicos incluso más arduos para llegar a esa meta ideal.⁴

Los principales rezagos y desafíos se hallan en la educación preescolar y en la educación media. En el primer caso, las políticas educativas son recientes en el país y se remontan a 2006. Antes de esta fecha se concebía a las niñas y los niños de 0 a 5 años más como sujetos de protección (que recibían ayudas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) que como sujetos de educación. Esto explica por qué la tasa de cobertura educativa en este nivel asciende únicamente al 25% en el año 2018. Esto en un contexto en el que se ha insistido en la insuficiencia de garantizar solo un año obligatorio de educación

4 Las tendencias decrecientes en materia de realización del derecho a la educación no son exclusivas de Colombia. En general, en América Latina los logros observados en este campo tienden a mostrar un aplanamiento, lo cual sugiere que los esfuerzos por garantizar el derecho deben redoblar para que las tendencias positivas acumuladas durante las últimas décadas mantengan una trayectoria ascendente. Al respecto ver Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación (2021) y Saforcada y Baichman (2020).

preescolar cuando los estudios sobre el desarrollo cognitivo muestran la necesidad de asegurar al menos tres años de escolarización en la primera infancia.

Por su parte, en el campo de la educación media –que tampoco se asume como obligatoria– en el año 2017 la cobertura neta alcanza solo el 47% en zonas urbanas y el 31% en zonas rurales. Más aún: “de acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida de 2018, el 36% de las y los jóvenes entre 15 y 16 años manifiestan no asistir al colegio porque no les gusta el estudio. En las zonas rurales dispersas esta cifra llega al 43%. Además, es dramático el hecho de que el 18,5% de las jóvenes adolescentes entre 15 y 19 años no van al colegio porque están encargadas de oficios del hogar, y el 11,5% no lo hacen por embarazos tempranos” (Wasserman, 2021: 91).

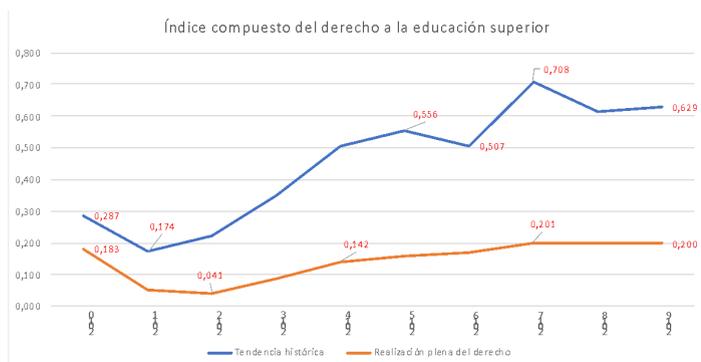
Vale recordar que en Colombia la educación básica y media es fundamentalmente pública, pues el 80% de la población juvenil del país asiste a una escuela oficial. Esto significa que alrededor de dos millones de niñas, niños y jóvenes entre 5 y 16 años asisten a escuelas privadas. “De este total, aproximadamente un 70% corresponden a familias de estratos socioeconómicos 1,2 y 3 (los de menores ingresos en Colombia), lo que señala que la mayor parte de la cobertura privada es de bajo costo, y que las familias de menores recursos aún tienen barreras de diferentes tipos para acceder a la cobertura educativa financiada y administrada por el Estado. La educación de bajo costo se ha situado en las zonas más vulnerables de las ciudades (...). El restante 30% corresponde a la oferta de colegios de altísimo costo, dirigida a los estratos socioeconómicos más altos” (Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación, 2021: 33).

Aunque alrededor del 80% de las y los estudiantes de educación básica y media asisten a instituciones denominadas “públicas”, es importante señalar que las lógicas de privatización de la educación son evidentes en Colombia. De acuerdo con la Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación (2021) estas lógicas se asocian con la introducción de modelos de gestión privada asociados con i) la compra, mediante presupuesto público, de cupos en instituciones educativas privadas; ii) la limitación de la contratación de docentes pertenecientes a la plantilla pública; iii) la disminución de las inversiones en infraestructura educativa pública para evitar mayores gastos en funcionamiento en el futuro, y iv) la entrega a entidades privadas de la administración y gestión de los colegios públicos. Al conjunto de estos procesos privatizadores se les ha denominado “Nuevos Modos de Gestión de la Oferta Pública Educativa”. Todos vienen profundizándose desde el año 2001.

Por otra parte, en el caso de la educación superior, los logros obtenidos en términos de la garantía del derecho son aún más modestos.

En este caso los datos obtenidos permiten tener un panorama integral de los últimos 10 años tomando los siguientes indicadores simples: tasa de tránsito inmediato a educación superior; tasa de cobertura bruta, tasa de deserción anual, tasa de deserción por cohorte, tasa de graduación y tasa de vinculación laboral de los graduados. Tal y como ocurre en la educación preescolar, básica y media, el país reporta mejoras anuales en la garantía del derecho a la educación superior. En 2019 el índice se ubica en 0,6 (aunque después de ubicarse en 0,7 en 2018). Sin embargo, si estos progresos se valoran desde un escenario ideal de *realización plena del derecho*, la situación es dramática, mostrando un índice que se ubica en 0,2 y con tendencia a estabilizarse (gráfica 2).

Gráfica 2

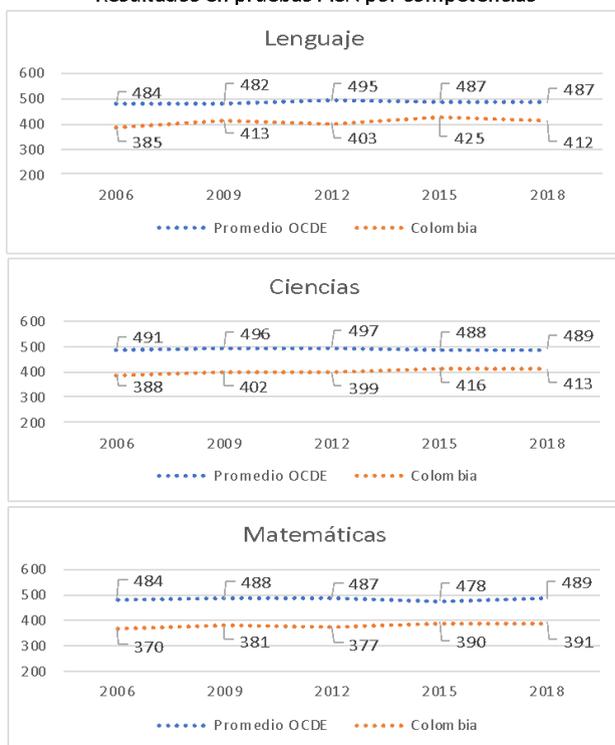


Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Educación Nacional.

Colombia se encuentra muy lejos de garantizar plenamente el derecho a la educación superior; razón por la cual se hace aún más urgente la expedición de una ley estatutaria que consagre la educación superior como un derecho exigible y de obligatorio cumplimiento en el país. En este nivel educativo la repartición de la matrícula entre instituciones públicas y privadas es de aproximadamente el 50% en cada una (algo muy distinto a lo que ocurre en América Latina en donde es mayoritariamente pública), la selectividad en las universidades públicas es muy alta (en las universidades públicas de mayor calidad únicamente ingresa el 10% de los aspirantes) y los costos crecientes de la universidad privada impiden el acceso de las clases medias y populares (llevando al fenómeno de los denominados “pupitres vacíos” de las universidades privadas). De acuerdo con la Organización de Estados Iberoamericanos (2021), para el año 2018 la tasa neta de asistencia a la educación superior de la población de 18 a 24 años en Colombia es de 22%.

Como se indicó, los índices compuestos del derecho a la educación se construyeron sobre la base de indicadores de cobertura y eficiencia interna del sistema. A este panorama falta agregar una visión general de la calidad educativa que, como ya se mencionó, continúa siendo uno de los más grandes desafíos de la educación en Colombia. En primer lugar, como lo muestra la gráfica 3, el desempeño de Colombia en las pruebas PISA se ubica por debajo del promedio de los países pertenecientes a la OCDE en las tres competencias evaluadas. Esta prueba mide la capacidad de los estudiantes de 15 años para plantear y resolver un problema de la vida real en términos matemáticos, interpretar un texto en profundidad y analizar su significado e implicaciones, y entender fenómenos del mundo físico usando conceptos actuales. Como se observa, las mejoras en el desempeño de las y los estudiantes colombianos son mínimas y mantienen prácticamente inalterada la brecha existente con respecto a los países de la OCDE.

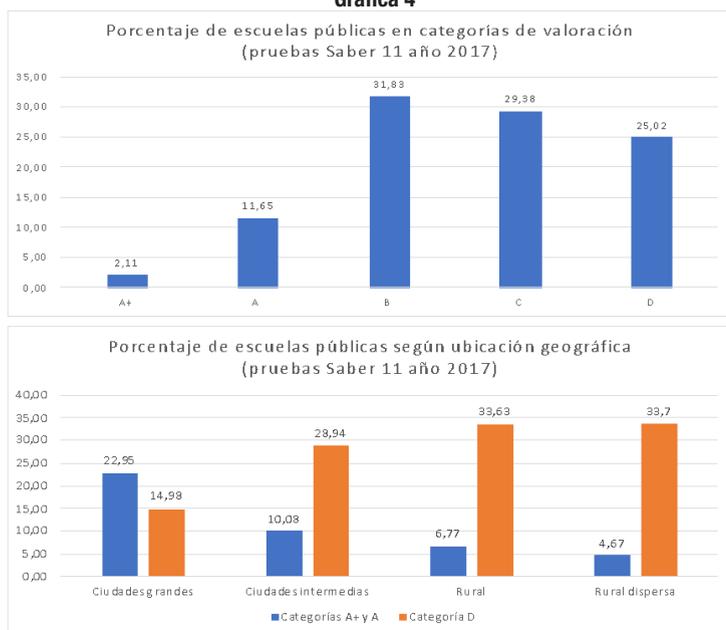
Gráfica 3
Resultados en pruebas PISA por competencias



Fuente: elaboración propia con base en Wasserman (2021).

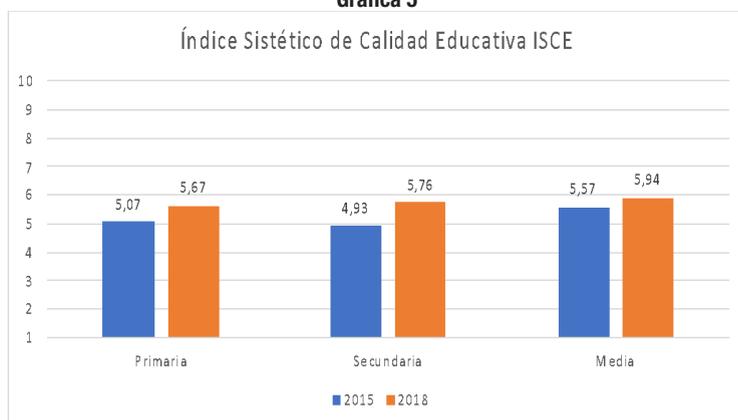
Por otra parte, como lo muestra la gráfica 4, los resultados en términos de las pruebas Saber 11 efectuadas en el año 2017 muestran un muy bajo porcentaje (2,1%) de escuelas públicas ubicadas en la más alta categoría de calidad (A+). El 86% de las escuelas públicas obtienen resultados medios o bajos. A estos resultados se suma la evidente desventaja que afecta a las escuelas ubicadas fuera de las ciudades: mientras que el 33% de las escuelas urbanas obtienen resultados pertenecientes a categorías de alta calidad (A+ y A), este porcentaje baja al 11% promedio en escuelas rurales. Por el contrario, en estas últimas es mucho más frecuente obtener resultados bajos (67% de las escuelas se ubican en la categoría D) que en el caso de las escuelas ubicadas en las zonas urbanas (44%).

Gráfica 4



Fuente: elaboración propia con base en Wasserman (2021).

Gráfica 5



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Educación Nacional.

Finalmente, vale anotar que en el año 2015 el Ministerio de Educación Nacional diseñó otro indicador de la calidad educativa en Colombia: el Índice Sintético de la Calidad Educativa ISCE. El ISCE está conformado por cuatro componentes (Desempeño, Progreso, Eficiencia y Ambiente Escolar) y se mide en una escala entre 1 y 10. Como lo muestra la gráfica 5, los resultados obtenidos entre 2015 y 2018 muestran una ligera variación positiva.⁵

Como se observará en las siguientes dos secciones del documento, la baja calidad no constituye el único problema trascendental de la educación en Colombia. La exclusión y la desigualdad también emergen como barreras estructurales que impiden la realización plena del derecho a la educación. Las tendencias mostradas hasta este punto serán valoradas desde el punto de vista de su distribución entre las clases sociales del país, las mujeres, los grupos étnicos, la comunidad LGTBI y las personas con discapacidad.

5 Desempeño escolar (con una ponderación del 40% en la construcción del índice): muestra el estado de los aprendizajes de los estudiantes de acuerdo con los resultados de la última aplicación de las pruebas Saber de Lenguaje y Matemáticas. Progreso (40%): Refleja el mejoramiento de los aprendizajes de los estudiantes en las últimas dos aplicaciones de las pruebas Saber de Lenguaje y Matemáticas de cada Establecimiento Educativo. Eficiencia (10%): Se trata de la tasa de aprobación escolar de la última cohorte. Ambiente escolar (10%): Refleja la percepción de los estudiantes sobre el ambiente en el que aprenden y sobre el compromiso de sus docentes.

EXCLUSIÓN, DESIGUALDAD Y TENDENCIAS PRESUPUESTALES EN LA EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA EN COLOMBIA

Si desde el punto de vista de la *realización plena* del derecho a la educación el país presenta grandes desafíos en materia de indicadores de cobertura y eficiencia interna, resulta evidente que dichos retos adquieren una dimensión superlativa si se tienen en cuenta los rostros de la exclusión y la desigualdad del sistema educativo colombiano. A continuación, se describirán estos rostros en la educación preescolar, básica, media y superior.

Este ejercicio será acompañado por una evaluación del gasto público que destina el Estado colombiano en el campo educativo. Si se tiene en cuenta que la importancia otorgada por el Estado a la educación se puede medir por el volumen y la estructura del presupuesto que hacia allí se canaliza, se hará evidente que el esfuerzo estatal es insuficiente para responder a los desafíos estructurales que enfrenta el sistema educativo colombiano. Romper con la tendencia decreciente que muestra el ejercicio del derecho a la educación y asegurar su realización plena en condiciones de universalidad e igualdad requiere de un compromiso presupuestal que trascienda los criterios de austeridad y asignación definidos por el neoliberalismo.

LOS ROSTROS DE LA EXCLUSIÓN Y LA DESIGUALDAD EN LA EDUCACIÓN PREESCOLAR

- En términos de la cantidad de atención educativa formal que reciben los niños de 0 a 5 años medida por la asistencia a un centro educativo, se evidencian brechas importantes entre los quintiles de riqueza 1 (más pobre) y 5 (más rico): el 45,82% de los niños pertenecientes al quintil más alto de riqueza asisten a un centro educativo, mientras que en el quintil 1 la tasa es de 32,62%. Asimismo, en cuanto al tipo de jornada al que asisten los niños, se observa que los niños de los tres quintiles superiores asisten en una mayor proporción a la jornada completa⁶ (69% frente al 61% en el quintil 1) (Bernal y Camacho, 2014).
- Existe un vínculo profundo entre el tipo de centro educativo al que asisten los niños por quintil de riqueza y el resultado de las evaluaciones realizadas a dichas instituciones en términos de calidad. La asistencia a Hogares Infantiles del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF y a los Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar decrece con el quintil de ingreso. En promedio el 30,5% y 41% de los niños del quintil 1 y 2 asisten

6 Definida como atención diaria mayor a 4 horas.

a Hogares Infantiles y Hogares Comunitarios del ICBF, mientras que para el quintil 5 en total un 24% de los niños asisten a centros del ICBF. De otra parte, el porcentaje de niños asistiendo a jardines privados crece con el quintil, y corresponde al 1,9% de los niños del quintil 1, en comparación con el 61% de los lugares a los cuales asisten los niños del quintil 5. Con respecto a los conocimientos adquiridos por los niños, se estima que únicamente el 57% de las madres comunitarias completan correctamente el cuestionario de conocimientos de desarrollo infantil, y tienen, en promedio, solo 9,3 años de educación (Bernal y Camacho 2014).

- Al analizar el desarrollo cognitivo por zona y nivel de riqueza, se aprecia que los puntajes obtenidos por los niños de 3 años en las zonas rurales (90-promedio bajo) es inferior a los alcanzados por los niños de 3 años en las zonas urbanas (94-promedio bajo). A la edad de 5 años, las brechas se intensifican: a dicha edad en el sector rural el tercio más pobre alcanza puntajes promedio de 80 (moderadamente bajo) y el tercio más rico de 88 (promedio bajo); en las zonas urbanas los puntajes son de 90 para los más pobres y 109 para los más ricos (Bernal y Camacho, 2014).
- La cobertura educativa entre los tres y cuatro años muestra una clara desventaja de los grupos indígenas: mientras cuatro de cada diez niños afrocolombianos y sin pertenencia étnica asisten a un centro educativo, tan solo dos indígenas lo hacen (Cárdenas, Ñopo y Castañeda, 2012).
- En términos de género, se presenta una situación desfavorable para los hombres: de acuerdo con información tomada de los Hogares Comunitarios de Bienestar, las niñas muestran un mejor desarrollo cognitivo y socioemocional que los niños en sus primeros cinco años de vida. Así mismo, los niños muestran una mayor tasa de analfabetismo que las niñas (9,4% y 8,1%, respectivamente) y menor asistencia escolar (77% en comparación con 79% para las niñas) (Peña y coautores, 2013).

LOS ROSTROS DE LA EXCLUSIÓN Y LA DESIGUALDAD EN LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA

- Existen diferencias de género en materia de acceso y logro educativo en la educación primaria y secundaria: por cada 100 niños que culminan la educación primaria, 102 niñas lo hacen. La desventaja observada para los hombres es mayor si se tiene

en cuenta que mientras que el 80% de las niñas entre los 14 y 17 años acumula al menos seis años de educación, esta cifra alcanza el 75% en el caso de los niños. Esto se vincula con las mayores tasas de deserción masculina observadas (Peña y coautores, 2013).

- Las coberturas también muestran importantes rezagos para los grupos étnicos. Para los menores con una edad entre los 5 y 13 años la asistencia escolar alcanza el 70% en el caso de los grupos indígenas, 88% en el caso de los afrocolombianos y 90% para las personas denominadas sin pertenencia étnica. En términos de años promedio de educación, es clara también la desventaja sufrida por las poblaciones indígenas y afrodescendientes: tres años de educación para los indígenas, cinco para los afrocolombianos y seis para quienes no reportan pertenencia étnica. Finalmente, la asistencia escolar de los jóvenes entre 14 y 17 años es desigual entre los grupos poblacionales, pues alrededor de tres de cada cuatro jóvenes afrocolombianos o sin pertenencia étnica van a la escuela, mientras tan solo uno de cada dos indígenas lo hace (Cárdenas, Ñopo y Castañeda, 2012). A este panorama debe agregarse la preocupación generada por la falta de promoción, preservación y uso de las lenguas indígenas en el ámbito educativo y la deficiente calidad de la educación bilingüe e intercultural (Saforcada y Baichman, 2020).
- Se ha destacado una fuerte correlación entre los años de educación alcanzados por los adultos, el desempeño académico, la calidad educativa y la condición socioeconómica de los hogares y estudiantes a lo largo del ciclo educativo. Mientras que el promedio de años de educación de las personas ubicadas en el estrato socioeconómico 1 (con menor riqueza) es de 5,2 años, para las personas de estrato seis (con mayor riqueza) dicho promedio llega a 12,7 años. Asimismo, García y coautores (2013) resaltan que la educación primaria y secundaria reproduce fuertes desigualdades socioeconómicas, institucionales y de entorno que explican los diferenciales observados en los resultados de las Pruebas Saber al terminar la educación media. Dichos autores concluyen que en Colombia “Las clases sociales estudian por separado: mientras que el 91.11% de los estudiantes de estrato 1 asiste a un colegio público, 96.82% de los estudiantes de estrato 6 asiste a un colegio privado” (García y coautores, 2013: 85). De acuerdo con las estimaciones realizadas en este mismo estudio, las diferencias en el desempeño académico

de los estudiantes en las pruebas de Estado se explican en un 70% por su condición socioeconómica, en un 23% por el tipo de colegio al que asisten y en 8% de acuerdo con el municipio del que provienen. Esto implica la producción de fuertes barreras de entrada a la educación superior y el mundo laboral.

- En el caso de los resultados en las Pruebas Saber, se evidencia un bajo desempeño relativo en los departamentos con mayor presencia de población indígena o afrocolombiana. Además, se ha demostrado que el impacto del conflicto armado sobre el desempeño académico de los estudiantes indígenas y afrodescendientes ha sido desproporcionadamente mayor, pues incluso tomando en cuenta características de los padres, los hogares, las escuelas y los municipios, los jóvenes con pertenencia étnica presentan peores puntajes en los exámenes de Estado entre 1993 y 2006 (Cárdenas, Ñopo y Castañeda, 2012).
- En la educación básica y media, los desempeños mostrados por las mujeres en pruebas estandarizadas de ciencias y matemáticas son menores que los de los hombres. Esto puede correlacionarse con efectos de composición (la mayor deserción de los niños y jóvenes conlleva a que quienes presenten las pruebas sean los mejores estudiantes hombres) y a la existencia de dinámicas culturales y sociales discriminatorias que perjudican a las mujeres (Peña y coautores, 2013).
- Según el artículo 85 la Ley General de Educación de 1994, la educación pública se debe ofrecer en una única jornada. Sin embargo, en el sistema impera la doble jornada y se evidencia una fuerte desventaja en este frente para los colegios públicos y para las familias con un nivel socioeconómico más bajo: “únicamente el 10% de los estudiantes de básica y media que asisten a colegios públicos lo hacen en jornada completa, mientras que este porcentaje para los estudiantes de instituciones privadas llega al 45%. Adicionalmente, únicamente el 26,6% de los estudiantes pertenecientes a hogares con ingresos inferiores a un salario mínimo mensual vigente (smmv) asiste a una institución que ofrece una jornada completa. Este mismo porcentaje para familias que superan los 10 smmv llega casi a un 75%” (Barrera, Maldonado y Rodríguez, 2014).
- En el caso de la población LGTBI, las acciones discriminatorias y de acoso escolar son notorias: 36% de los estudiantes pertenecientes a este grupo social han sufrido actos de discriminación por parte de otros estudiantes y profesores. Estas

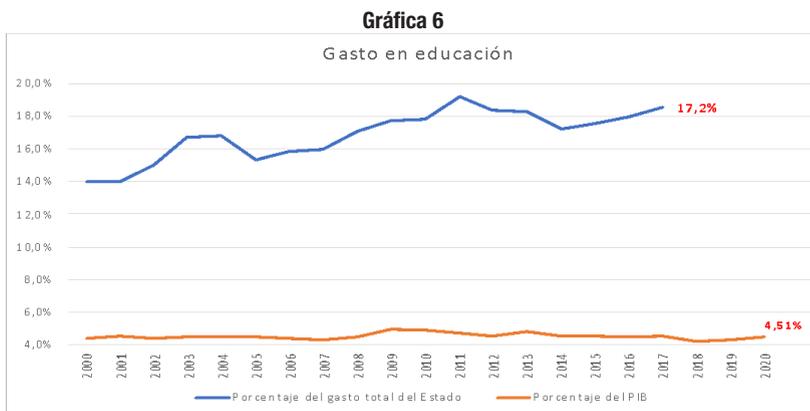
situaciones provocan una mayor deserción y un menor rendimiento académico, poniendo en riesgo, además, su vida y el desarrollo libre de sus personalidades (Wasserman, 2021).

- Es evidente la mayor desigualdad que afronta la población con discapacidad: basta mencionar que “el 71% de la población en discapacidad ha alcanzado como máximo un nivel educativo de básica primaria, mientras la proporción para el resto de la población es del 50%. En particular, se destaca la alta incidencia de población con discapacidades sin ningún nivel de educación equivalente a cerca de una cuarta parte (23%). Por su parte, por cada 100 individuos con educación media o universitaria, tan solo tres tienen alguna limitación permanente. Esto refleja la dificultad en el acceso a la educación en general y en particular, a niveles superiores para la población en estado de discapacidad” (Cárdenas, Ñopo y Castañeda, 2012: 36). A esto debe agregarse el predominio de “aulas especializadas” con financiamiento público dentro de escuelas regulares y la falta de infraestructura accesible en las instituciones educativas (Saford y Baichman, 2020).

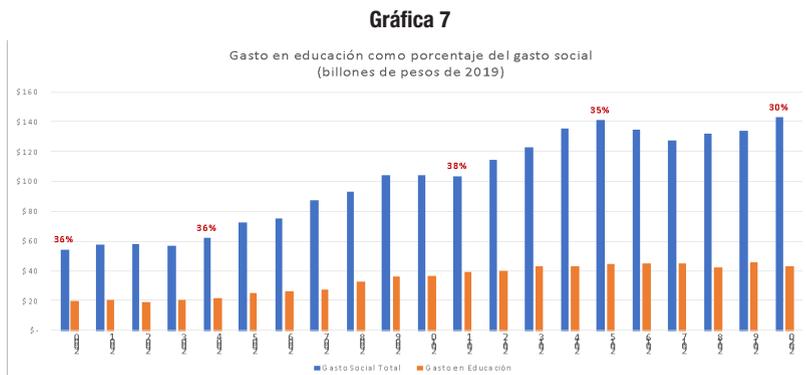
TENDENCIAS PRESUPUESTALES EN EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA

Tal y como se ha sostenido, la garantía plena del derecho a la educación preescolar, básica y media, así como la superación de los procesos de exclusión y desigualdad implican un compromiso presupuestal estable y creciente por parte del Gobierno nacional. Una mirada superficial permitiría argumentar que el gasto público en educación en Colombia ha sido creciente y que este hecho refleja la voluntad gubernamental de resolver las deficiencias que se observan en la educación colombiana en materia de vulneración del derecho, exclusión y desigualdad. No obstante, quedará claro que esta postura puede relativizarse, pues aunque el gasto público en educación en Colombia ha aumentado, es fácil demostrar también que existen tendencias que muestran que el compromiso gubernamental con el sector educativo se ha debilitado con el tiempo y que su voluntad para garantizar plena e igualitariamente el derecho a la educación en Colombia podría ser mucho mayor. En efecto: el gasto público como porcentaje del PIB es menor al de América Latina y al de los países pertenecientes a la OCDE, la participación del gasto educativo en el total del gasto social ha disminuido, los recursos transferidos por el nivel nacional a los gobiernos subnacionales al que previó originalmente la Constitución Política de 1991, y el volumen de gasto empleado para financiar proyectos educativos con recursos del Sistema General de Regalías ha decrecido.

En primer lugar, puede demostrarse que el nivel de gasto educativo como porcentaje del PIB se ha mantenido relativamente constante alrededor del 4,5%, mostrando una ligera disminución después del año 2009. El porcentaje como gasto total del Estado ha aumentado al 17%. Sin embargo, la participación de la educación en el total del gasto social en Colombia ha disminuido, pasando de representar un 36% en 2000 al 30% en 2020. Esto significa que otros sectores han cobrado una importancia relativa mayor en el presupuesto público y que el esfuerzo del país en términos de la riqueza que destina a la educación no ha variado sustancialmente durante los últimos 20 años (gráficas 6 y 7).



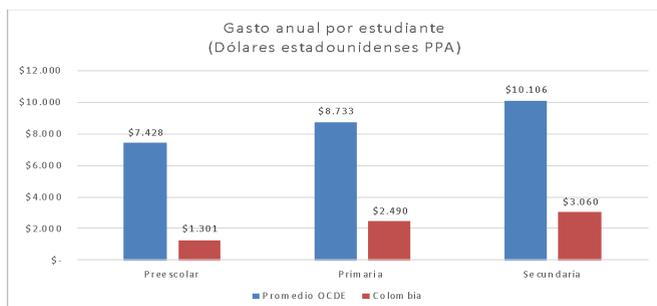
Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Educación Nacional.



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Educación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Si se observan las tendencias presentadas en América Latina, Colombia se ubica por debajo de la media regional en cuanto al gasto en educación básica y media como porcentaje del PIB, pues en la región el promedio asciende a 5,1%. Países como Venezuela, Bolivia, Brasil, Jamaica, Honduras, México, Argentina y Paraguay, realizan un mayor esfuerzo que Colombia en este sentido. Por otra parte, cuando se analiza el porcentaje del gasto social dedicado a la educación, Colombia (junto con Brasil y Uruguay) destina menos de la cuarta parte del gasto público social a la educación (según la metodología empleada por la CEPAL), mientras que el promedio regional destina cerca de la tercera parte de su gasto social a educación (Cetrángolo y Cursio, 2017). Debe agregarse que el gasto público por estudiante en los niveles de preescolar, primaria y secundaria en Colombia se encuentra muy por debajo del mostrado por los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE. Si se tiene en cuenta que Colombia hace parte de dicha organización, y que esto supone armonizar la política económica y social nacional con las prácticas que allí se impulsan, la disminución de las brechas que se perciben en los niveles de gasto por estudiante debe tomarse como un referente de la política educativa en el futuro. La gráfica 8 muestra que el gasto por estudiante en cada nivel educativo en Colombia es cinco o cuatro veces menor al promedio reportado por los países miembros de dicha organización. A esto debe agregarse que el gasto público por estudiante como porcentaje del PIB per cápita en Colombia es menor al que muestra el promedio de países de la OCDE en educación primaria (17,80% frente a 19,77%) y educación secundaria (16% frente a 22,9%) (Forero y Velandia, 2019).

Gráfica 8



Fuente: Elaboración propia con base en OCDE (2014,2017). Tabla B1.1a.

Las tendencias presentadas en el nivel nacional repercuten también en los gobiernos subnacionales del país. Colombia es una república unitaria descentralizada en la que el volumen de gasto educativo de los departamentos y municipios del país depende en gran medida de los recursos presupuestales transferidos por la nación por medio del denominado Sistema General de Participaciones. Al respecto, la Constitución Política de 1991 instituyó un régimen de transferencias a departamentos y municipios orientado a profundizar la descentralización política, administrativa y financiera, y a asignar recursos para inversiones en materia de educación, salud y agua potable y saneamiento básico. La Carta Política (artículos 356 y 357) y la Ley 60 de 1993 establecieron que para el año 2002 el 46% de los Ingresos Corrientes de la Nación (impuestos) debían ser transferidos para asegurar dichas inversiones por medio de dos bolsas: el situado fiscal (departamentos) y las participaciones municipales (municipios). En el marco de las presiones realizadas por el Fondo Monetario Internacional en cuanto a la necesidad de reducir el déficit fiscal, este esquema tuvo que ser reformado, pues desde el punto de vista de las políticas neoliberales de ajuste presupuestal, se consideró negativo vincular los impuestos recogidos por el Gobierno nacional (ingresos corrientes de la nación) a un rubro de gasto inflexible como las transferencias territoriales (Mora, 2015).

En el año 2001, mediante el Acto Legislativo 01 se reformaron los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, y se consagró la Ley 715/2001. De esta manera se definió una sola bolsa de recursos denominada Sistema General de Participaciones que desvincularía las transferencias de los Ingresos Corrientes de la Nación y las ajustaría de acuerdo con la inflación causada y con el comportamiento del Producto Interno Bruto. Con esta reforma se estableció, entonces, que el aumento real de las transferencias dependería del crecimiento económico del país y no de las necesidades educativas, de salud y de saneamiento básico que tuviesen los entes territoriales. Debido a que resultaba claramente lesiva para asegurar estas inversiones en la política social, esta reforma se definió como “transitoria” y estaría vigente hasta el año 2008.

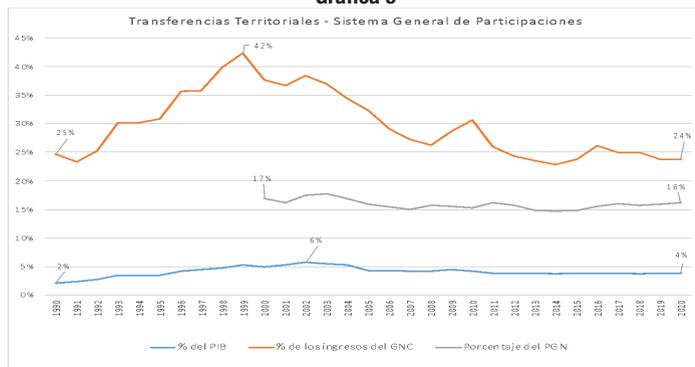
Sin embargo, en el año 2007, se realizó una nueva reforma constitucional (Acto Legislativo 04 de 2007) y se aprobó la Ley 1.176 de 2007 que modificó algunos de los artículos de la Ley 715 de 2001. Allí se introdujeron algunos cambios marginales a la reforma de 2001 y se definió que los recursos del SGP crecerían anualmente de acuerdo con la inflación causada más un crecimiento real fijo de 4,8% desde 2011 hasta 2016. Adicional a lo anterior, para los años en los que la economía creciera por encima del 4%, se seguiría aplicando un crecimiento mayor en tantos puntos porcentuales se superara dicha tasa. Estos recursos adicionales se deberían destinar únicamente para la atención integral de la primera infancia.

Después del año 2017 las transferencias territoriales se han incrementado anualmente según la variación porcentual de los ingresos corrientes de la nación durante los cuatro (4) años anteriores.

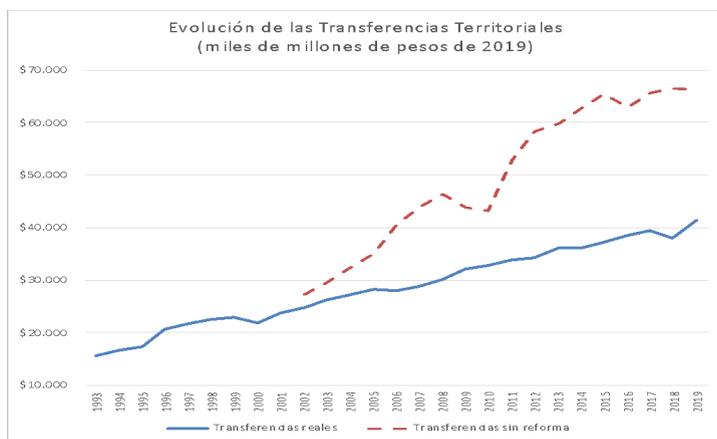
Estas reformas han significado un claro recorte de los recursos que, en comparación con lo dispuesto originalmente por la Constitución Política de 1991 y la Ley 60 de 1993, se debería transferir desde el gobierno nacional a los departamentos y municipios para ejecutar programas en educación, salud y agua potable y saneamiento básico. En efecto, desde la reforma introducida mediante el Acto Legislativo 1 de 2001 y su desarrollo en la Ley 715 de 2001, se ha buscado que las transferencias territoriales representen un menor porcentaje del Producto Interno Bruto (disminuyendo del 6% en 2002 al 4% en 2020), una proporción decreciente de los ingresos corrientes de la nación (el 24% en 2020) y un monto estable y relativamente bajo del Presupuesto General de la Nación (que se mantiene en el 16% en 2020) (gráfica 9).

Se ha querido entonces que las transferencias territoriales para salud, educación y saneamiento básico representen una menor proporción de la riqueza nacional, que se asocien de manera menos importante a los ingresos más estables del gobierno nacional, y que no representen esfuerzos adicionales para el Presupuesto General de la Nación. La idea es disminuir la presión fiscal de un gasto concebido como inflexible e inercial por parte del gobierno nacional, para asegurar las metas de ajuste y provocar un mayor esfuerzo fiscal de los departamentos y municipios del país. La diferencia entre los recursos que deberían haberse transferido de acuerdo con las apuestas originales de la Constitución Política de 1991 y la Ley 60 de 1993 y los que se han girado efectivamente con las dos reformas mencionadas alcanza, en términos monetarios, una cifra cercana a \$310 billones de 2019 o el equivalente a 36 puntos del PIB (gráfica 10).

Gráfica 9



Gráfica 10



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos propios.

Un amplio porcentaje de dichos recursos han dejado de ser percibidos por el sector educativo: de acuerdo con Rodríguez (2007), esta pérdida asciende a la suma de \$29,7 billones entre 2008 y 2019. Estos recursos deberían haber fortalecido los rubros de prestación del servicio, gratuidad, calidad y cobertura en los que se reparten las transferencias territoriales a educación. Esto comprueba que, aunque el gasto público destinado a la educación ha aumentado en Colombia, su crecimiento debió haber sido mucho mayor si se tienen en cuenta los desafíos que enfrenta el sistema educativo en materia de realización igualitaria del derecho y los objetivos sociales que se trazó originalmente la Constitución Política de 1991.

En este sentido, el volumen de recursos del Sistema General de Participaciones y su modelo de gestión basado en el subsidio a la demanda funciona como un mecanismo reproductor de las desigualdades territoriales que persisten en Colombia, pues es previsible su impacto insuficiente e inercial en la garantía de los derechos sociales. Esto imposibilita reducir las brechas socioeconómicas que persisten entre los sectores urbano y rural, y entre los distintos territorios del país en materia de cobertura educativa. También impide mejorar la calidad en la prestación de los derechos que se financian con el SGP (Bonet, Pérez y Ayala, 2014).

Por otra parte, el gasto en educación financiado con recursos de regalías se ha visto afectado negativamente después de la creación del Sistema General de Regalías en 2011. De acuerdo con la Constitución Política de 1991, el Estado colombiano es el dueño del subsuelo y las

regalías constituyen una contraprestación económica otorgada por las empresas que explotan los recursos naturales no renovables. La Ley 141 de 1994 señaló las reglas para la liquidación, distribución y uso de las regalías. Dicha norma determinó que mientras las entidades territoriales no alcanzaran determinados niveles de cobertura cuasi universal en salud, educación, mortalidad infantil y saneamiento básico (agua potable y alcantarillado), el departamento receptor debía destinar por lo menos el 60% de los recursos de regalías directas y el municipio productor o portuario receptor por lo menos el 75% de las mismas a cumplir con metas de cobertura cuasi universal en dichos sectores. Para el caso específico de la educación, este decreto fijaba que los departamentos y municipios debían canalizar recursos hacia el sector educativo hasta tanto no alcanzaran una meta de cobertura del 90% en educación básica. De esta manera se buscaba que los niños y las niñas en edad escolar se matricularan y asistieran a escuelas que contaran con infraestructura y medios pedagógicos adecuados, en las cuales se ofreciera como mínimo un año de preescolar, cinco años de educación básica primaria y cuatro de básica secundaria.

Entre 1994 y 2009 las regalías sumaron \$42,2 billones de 2009. Las regiones productoras y portuarias recibieron regalías directas por \$33,3 billones y el Fondo Nacional de Regalías \$8,9 billones.⁷ En ese mismo periodo de tiempo, los departamentos recibieron en promedio el 61% de las regalías directas, los municipios el 38% y las corporaciones autónomas regionales el 1,6%. Sin embargo, en el marco de la bonanza minero-energética que beneficiaría a Colombia, se adujo que dicho sistema resultaba injusto por la excesiva concentración de recursos que producía, pues se consideraba crítico que en un contexto en que se esperaba una acumulación de regalías de cerca de \$92 billones entre 2010 y 2020, el 80% de las mismas beneficiaran a únicamente 8 departamentos⁸ y solo al 17% de la población del país (Fedesarrollo, 2010).

Se decide entonces reformar el esquema de distribución de las regalías consignado en la Constitución Política de 1991 a través del Acto Legislativo 05 de 2011 y de la Ley 1.530 de 2012. Esta reforma

7 El Fondo Nacional de Regalías era el responsable de la administración de las denominadas “regalías indirectas”. Las regalías indirectas fueron aquellas no asignadas directamente a los departamentos y municipios productores, así como a los municipios portuarios, marítimos o fluviales por donde se transportan los recursos explotados o sus productos derivados. Estos recursos se destinaban a la promoción de la minería, medio ambiente, y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo (Departamento Nacional de Planeación, 2007).

8 En su orden: Casanare, Meta, Arauca, Guajira, Huila, Santander, Córdoba y Cesar.

sustituyó las regalías directas y el Fondo Nacional de Regalías con la creación del Sistema General de Regalías. Y se determinó que los recursos percibidos a través del nuevo Sistema debían soportarse en proyectos formulados por los entes territoriales y evaluados por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCAD, que de acuerdo con criterios de viabilidad, priorización y coordinación con objetivos macroeconómicos generales, decidirán sobre la posibilidad o no de financiar los proyectos presentados.

Las evaluaciones realizadas alrededor de la puesta en marcha del nuevo Sistema en 2011 muestran que se ha favorecido una mejor distribución territorial de las regalías en Colombia. Sin embargo, sectorialmente la asignación de recursos perjudicó a los sectores asociados con la política social, entre ellos la educación. En efecto, después de la puesta en marcha de la mencionada reforma, el sector educativo ha percibido únicamente el 12% de los recursos de regalías, lo cual contrasta con el porcentaje de 35% que recibía antes de la reforma. Esta situación es aún más grave en 13 de los 32 departamentos del país, pues las regalías invertidas en proyectos del sector educativo se ubican por debajo del promedio nacional del 12%, llegando a niveles de solo el 1,8% en algunos casos. Para el año 2018 los recursos de regalías destinados al sector educativo descendieron al 11,2%. El 89% de este monto ha sido destinado a la educación preescolar, básica y media (Forero y Velandia, 2019). Según Wasserman (2021) la Misión Internacional de Sabios de 2019 propuso que la adjudicación del sistema general de regalías para ciencia y educación aumentara a un 25%.

Las tendencias presupuestales mostradas a nivel nacional y territorial podrían agravarse en Colombia, pues bajo los imperativos de la Regla Fiscal y de las metas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, se prevé una disminución del gasto público del Gobierno nacional y una reducción aún mayor de las transferencias territoriales. La posibilidad de aumentar el gasto queda sometida al incremento de los ingresos, lo cual implicará la puesta en marcha de reformas tributarias que, a partir de las propuestas presentadas por el gobierno, no corregirán el sesgo regresivo del sistema tributario actual (Garay y Espitia, 2019).

Desde el Consenso de Washington de 1990 la política fiscal fue concebida como la piedra angular del ajuste macroeconómico. La política fiscal austera constituiría el complemento fundamental de las políticas neoliberales defensoras de la internacionalización de la economía, la competitividad microeconómica y la denominada inversión en capital humano. Esta perspectiva ha dominado la dirección de la política fiscal durante los últimos treinta años en Colombia. Y recientemente se ha hecho manifiesta en la formulación de una regla de política fiscal para Colombia orientada a convertirse en un instrumento que comprometa a la autoridad fiscal ante

los mercados para anclar las expectativas sobre la sostenibilidad fiscal del país y alcanzar el grado de confianza exigido por el sector financiero nacional e internacional.

Como desarrollo del cambio constitucional mencionado, fue formulada la Ley de regla fiscal (Ley 1.473 de 2011). Esta norma establece que, a partir del año 2022, el déficit del gobierno nacional no será mayor a 1% del PIB, lo cual implicará una disminución aún mayor en el volumen de recursos transferidos a departamentos y municipios para sostener sus gastos en materia de educación. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entre 2015 y 2025 las transferencias sufrirán un recorte cercano al 1% del PIB (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2014). El cumplimiento de las metas de Regla Fiscal y sus implicaciones en cuanto a la disminución del gasto constituye, entonces, una restricción estructural al incremento del presupuesto educativo o, por lo menos, una situación de mayor disputa por los recursos escasos entre los diversos sectores de la política social y la inversión pública.

EXCLUSIÓN, DESIGUALDAD Y TENDENCIAS PRESUPUESTALES EN LA SUPERIOR EN COLOMBIA

En Colombia, las personas más jóvenes y sin discapacidad permanente, que no pertenecen a ninguna minoría étnica, con un nivel socioeconómico superior, provenientes de entornos regionales más ricos y educadas bajo las coordenadas de la cultura y el conocimiento occidental, poseen una mayor probabilidad de ingreso, permanencia y logro educativo en la educación superior. Las demás, se ven excluidas del sistema o son sometidas a un proceso de inclusión segmentado y jerárquico, reproductor de brechas y privilegios sociales (Mora, 2016).

LOS ROSTROS DE LA DESIGUALDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

- En Colombia el nivel educativo máximo y el tipo de educación recibida por parte de la población está fuertemente correlacionado con su estrato socioeconómico, pues mientras el 89% de las personas de estrato 1 y 2 reportan un nivel educativo máximo de bachillerato, el 62% de las personas de estratos 5 y 6 dicen tener un nivel educativo máximo universitario. Esto resulta aún más problemático si se tiene en cuenta el alto grado de inmovilidad social existente, pues la probabilidad de que los hijos reproduzcan el mismo nivel educativo de los padres se ubica entre el 70% y el 80%. De otra parte, los jóvenes pertenecientes al quintil 5 de la población (los más ricos) gozan de niveles de cobertura diez veces más altos que los pertenecientes al quintil 1 (los más pobres).

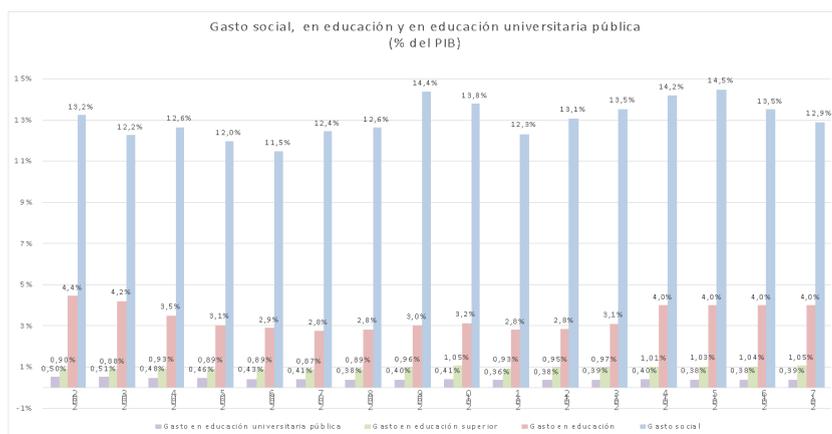
- Aunque las mujeres reportan una tasa de cobertura similar a la de los hombres en educación superior, y a pesar de que las tasas de deserción que las afectan son menores, las relaciones de género desfavorables continúan reproduciéndose al interior del sistema de educación superior (en términos de su ingreso a carreras “tradicionalmente femeninas”), y en los estudios posgraduales. En efecto, las mujeres representan el 45% de los egresados de maestría y tan solo una tercera parte de quienes culminan un doctorado.
- En el caso de la pertenencia étnica, tan solo 7,4% de los adultos indígenas asisten a una institución de educación superior, mientras que para los afrocolombianos la razón es de uno por cada cinco. Por su parte, 35% de los jóvenes sin pertenencia étnica asisten a un programa de educación superior.
- Esta situación resulta ser peor si se tiene en cuenta que el conjunto de jóvenes que no pueden continuar su formación académica en educación superior ni ingresar al mercado laboral (jóvenes “nini”, que ni estudian ni trabajan) es mucho mayor en las poblaciones afrodescendientes e indígenas. En efecto, la población afrocolombiana nacional cuenta con un 30% de sus jóvenes que no se dedican a trabajar, a buscar trabajo o a estudiar, mientras la cifra para los pueblos indígenas se eleva a 42%. En contraste, la población autodefinida sin pertenencia étnica cuenta con un 23% de su población joven en inactividad. En este punto inciden también las brechas espaciales que separan las zonas rurales de las urbanas, pues al observar únicamente la zona rural, el indicador “nini” se eleva a 46% para los indígenas, 42% para los afrocolombianos y 40% para los restantes, aunque se debe resaltar que tres cuartas partes de la población joven indígena y una cuarta parte de los afrocolombianos se encuentran en estas zonas, contra una quinta parte para el resto no étnico.
- Para la población que reporta tener algún tipo de discapacidad permanente, únicamente el 2,3% tiene algún nivel en educación superior, ya sea técnica, tecnológica o profesional; solamente el 1% ha culminado sus estudios superiores y tan solo el 0,1% ha cursado posgrados.

TENDENCIAS GENERALES DE LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

Aunque en Colombia se observa un tímido aumento en el gasto público en educación superior, el volumen de los recursos que el Gobierno

nacional ha transferido a las 32 universidades públicas del país, ha disminuido entre los años 2002 y 2017, pasando de representar el 0,5% del PIB en 2002 a ubicarse en 0,39% en 2017.⁹ Esto en un contexto en que el gasto en social fluctúa entre el 14% y el 12% del PIB y el gasto total en educación se recupera después de 2013 hasta alcanzar el 4% del PIB (gráfica 11). Esta situación muestra la poca importancia que representa la educación universitaria pública en el gasto social del país y en el gasto total en educación. Además, pone en evidencia el bajo esfuerzo que se realiza en términos de la proporción de riqueza nacional que es canalizada hacia este sector.

Gráfica 11



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Ministerio de Educación Nacional. Cálculos propios.

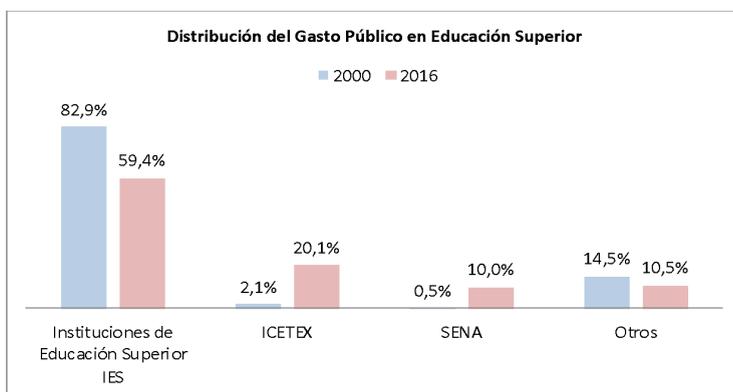
La Ley 30 de 1992 fijó una regla de gasto en educación superior que obliga al gobierno a ajustar anualmente el presupuesto de acuerdo con la inflación observada. Sin embargo, los aportes del Gobierno nacional corregidos por la inflación han sido asumidos como un máximo y no como la garantía de un aporte mínimo para asegurar la existencia y funcionamiento adecuado de las universidades estatales. En este sentido, los recursos que reciben las universidades en la actualidad son los mismos que recibían hace 27 años, desconociendo sus transformaciones institucionales, el incremento de sus compromisos

9 En la actualidad se habla de 34 universidades públicas, incluyendo la Universidad Autónoma Indígena Intercultural UAIIN y la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano Unitrópico. Sin embargo, los datos presentados a lo largo del documento hacen referencia a las 32 universidades sobre las que el Sistema Universitario Estatal ha realizado sus análisis presupuestales y sobre las que existen datos proporcionados por el Ministerio de Educación Nacional.

académicos, investigativos y de cobertura, sus necesidades en materia de renovación y sostenimiento de la infraestructura física y tecnológica, y las demandas salariales y laborales de sus docentes y cuadros administrativos. Por tal motivo, el conjunto de universidades públicas del país enfrenta un desfinanciamiento que supera los \$18 billones. La brecha entre los recursos ofrecidos por el Gobierno y las necesidades efectivas de gasto de las universidades ha redundado en el aumento en las matrículas, la venta de servicios educativos e investigativos, el congelamiento y precarización de su planta profesoral y administrativa y el recorte a los programas de bienestar universitario (Sistema Universitario Estatal, 2018).

La brecha creciente entre el aumento del gasto público en educación superior y la disminución del financiamiento de las universidades públicas es explicada por la manera como se ha distribuido el total del gasto público en educación superior. En efecto, el descenso en los recursos canalizados hacia la educación universitaria pública (de 23 puntos porcentuales), se corresponde con los incrementos observados en el gasto orientado a la promoción de la educación para el trabajo y el desarrollo humano en el SENA (10 puntos), y en el mayor dinamismo de los créditos educativos administrados por el ICETEX (que aumentaron en 18 puntos porcentuales) (gráfica 12).

Gráfica 12

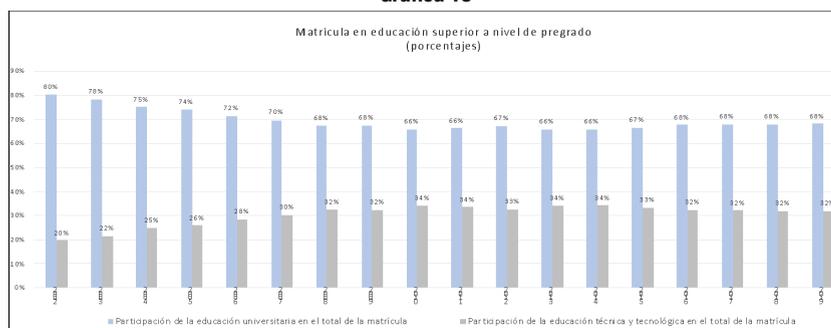


Fuente: Martínez, Pertuz y Ramírez (2016).

Este es el resultado del interés gubernamental de impulsar la educación para el trabajo como medio para masificar la educación superior a bajo costo, y de su apuesta por garantizar la sostenibilidad presupuestal del sistema mediante la expansión y consolidación del crédito educativo y el subsidio a la demanda como dispositivo fundamental de financiamiento. Se espera que, en 2034, el 65% de los estudiantes que ingresen a la

educación superior lo hagan en carreras técnicas y tecnológicas. Actualmente lo hace el 32%; en 2002 lo hacía el 20% (gráfica 13). También que, para esa misma fecha, al menos el 49% de los estudiantes que ingresen a pregrado y posgrado lo hagan aprovechando distintas modalidades de crédito educativo (en 2014 lo hacía el 13% del total) (Mora y Múnera, 2015; Consejo Nacional de Educación Superior, 2014). Con esto se profundizará la tendencia observada desde 2000, pues para ese momento, el 5,3% de las personas matriculadas en Instituciones de Educación Superior lo hacía por medio de créditos del ICETEX; en 2019 este porcentaje ascendía al 31%. Así mismo, se tiene que mientras en el año 2000 menos de 38.000 estudiantes financiaban sus estudios con créditos del ICETEX, en 2019 esta cifra superaba los 673.000. El 97% de estos créditos financiaba estudios universitarios (Bernal, 2021).

Gráfica 13



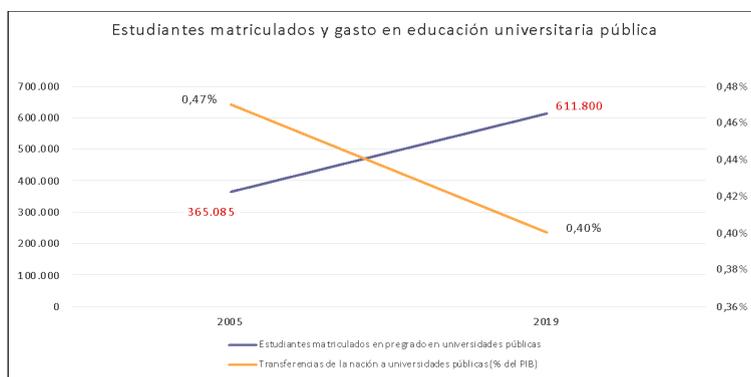
Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Elaboración propia.

La estrategia gubernamental consiste entonces en profundizar un modelo comprometido con la financiación pública de la educación para el trabajo, y con la profundización del crédito educativo y el subsidio a la demanda para la educación universitaria.

Es importante resaltar que son precisamente los sectores más vulnerables de la sociedad los que tienen que endeudarse para acceder a la educación superior en Colombia, debido a su imposibilidad de acceder a la educación universitaria pública. Esto por cuanto el ICETEX tiene como objetivo impulsar el “fomento social” de la educación superior concentrándose en la población con bajos recursos y mérito académico. De ahí que una parte importante de los beneficiarios del ICETEX provengan de dichos sectores vulnerables: indígenas (14.087 beneficiados), afros (18.861), víctimas (5.056) y estudiantes de bajos recursos económicos (45.564). A ellos hay que agregar un número no determinado de estudiantes provenientes de clases medias fragilizadas que no pueden acceder a la educación universitaria de calidad con recursos propios.

No obstante, la reducción de los recursos destinados al financiamiento de la educación universitaria pública no ha significado una interrupción o una caída en el aumento de estudiantes matriculados. Como lo muestra la gráfica 14, la matrícula ha aumentado sostenidamente en las universidades públicas, pasando de cubrir algo más de 365.000 estudiantes en 2005 a casi 612.000 en 2019. Es decir, mientras los recursos transferidos como porcentaje del PIB han disminuido, el número de estudiantes matriculados se ha incrementado en 67%.

Gráfica 14



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Ministerio de Educación. Cálculos propios.

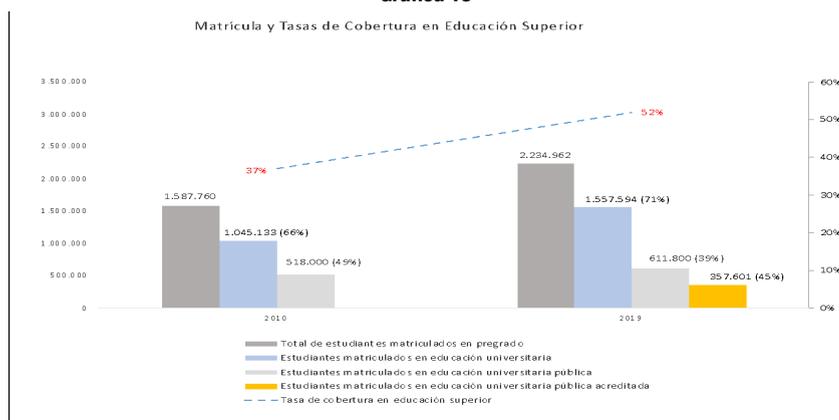
La insuficiencia de los recursos asignados, en especial de los dirigidos a inversión, explica los rezagos existentes en materia de infraestructura física y tecnológica, planta profesoral y administrativa, bienestar universitario, investigación y diálogo con la sociedad y los territorios. En este contexto, y con un presupuesto que no aumenta de manera estructural desde 1993, las 32 universidades públicas deben financiar con recursos propios (aumento de matrículas y venta de servicios) el 50% de sus actividades. En 1993 financiaban con recursos propios el 30% de sus actividades (Mora, 2016).

Sin embargo, a pesar de la fuerte restricción presupuestal que enfrentan, las universidades públicas no han dejado de crecer. Como ya se ha dicho, el número de estudiantes matriculados en pregrado ha pasado de 365.085 en el año 2005 a 611.800 en 2019. Téngase en cuenta, además, que el número de estudiantes matriculados en pregrado era de 159.218 en 1993 (cuando comenzó la vigencia de la Ley 30 de 1992). Actualmente, las universidades públicas participan del 39% del total de la matrícula universitaria del país, y cobijan al 45% de las y los jóvenes que asisten a universidades acreditadas de alta calidad (más de 357.000 estudiantes). Esto en un contexto en el que, sin embargo,

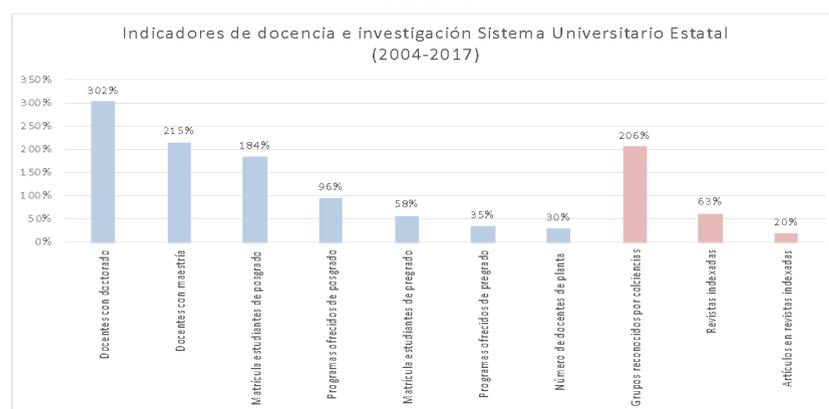
las universidades públicas han perdido participación en el total de la educación universitaria del país (gráfica 15).

Adicionalmente, como lo muestra la gráfica 16, las universidades públicas del país han consolidado variaciones positivas entre el 20% y el 300% en distintos indicadores de docencia e investigación en el periodo 2004-2017. Esta es una muestra de la eficiencia con la que, en términos generales, son empleados los recursos. Lo cual desestima los supuestos riesgos de ineficiencia, que caracterizarían a las instituciones estatales de educación superior y que justificaría el traslado de los recursos públicos hacia universidades privadas por medio de créditos condonables o modelos de financiamiento contingentes al ingreso (González, 2018).

Gráfica 15



Gráfica 16



A pesar de estos resultados, el gobierno ha mostrado un interés explícito en trasladar los recursos públicos hacia universidades privadas impulsando un triple proceso: la expansión y el impulso al crédito educativo como alternativa de ingreso a la educación superior; la masificación de la formación para el trabajo y la elitización del acceso a los estudios universitarios. En efecto, el programa “Ser Pilo Paga”, ha profundizado los dispositivos de crédito educativo y subsidio a la demanda, llevando a una canalización desproporcionada de los recursos públicos hacia las universidades privadas (el 94% de los dineros del programa).¹⁰ Este proceso se ha caracterizado también por una evidente concentración de los recursos en algunas universidades privadas acreditadas: el 43% de los recursos de “Ser Pilo Paga” (alrededor de \$152.000 millones) han ido a parar a cuatro de las 27 instituciones que se han beneficiado del programa. A estas cuatro universidades también ha ingresado el 37% de los estudiantes que han elegido una universidad privada (Mora y Múnera, 2019).

Aunque los motivos por los cuales los estudiantes escogen las universidades privadas acreditadas no son claros y deben ser explorados, desde el punto de vista del rendimiento y logro educativo de los estudiantes, esta elección no es la más apropiada, pues tal y como lo concluye el estudio realizado por Guarín y coautores (2016), son las universidades públicas acreditadas las que mayor valor agregado ofrecen a los estudiantes en términos de logro educativo. De acuerdo con estos autores, si se comprende el logro educativo como el progreso que experimentan los estudiantes entre el examen de ingreso a la universidad (pruebas Saber 11) y los resultados de las pruebas estandarizadas que se aplican antes de terminar sus estudios universitarios (pruebas Saber Pro), se encuentra que las universidades públicas acreditadas de alta calidad mejoran los resultados de los estudiantes en 11 de los 12 programas analizados (exceptuando administración de empresas, este hallazgo es consistente en las carreras de ingeniería

10 El programa Ser Pilo Paga (SPP) es una iniciativa gubernamental que tiene como propósito facilitar el acceso de estudiantes de bajos recursos económicos, y con un desempeño sobresaliente en las pruebas Saber 11, a Instituciones de Educación Superior (IES) de alta calidad. Los requisitos básicos para ser beneficiario de SPP incluyen la obtención de un puntaje mínimo en la prueba Saber 11, ubicarse en una condición de vulnerabilidad socioeconómica y haber sido admitido en una de las IES de alta calidad en el país. De acuerdo con el diseño del programa, la totalidad del crédito educativo que se le otorga al estudiante por concepto de matrícula y subsidio de sostenimiento será condonada siempre y cuando el beneficiario finalice sus estudios obteniendo el título de pregrado en los tiempos establecidos. De lo contrario, el estudiante de bajos recursos tendrá que devolver la totalidad de los desembolsos que se le realizaron durante su paso por la universidad. Bajo este esquema, SPP beneficia anualmente al 1,6% del total de estudiantes graduados de educación media.

civil, electrónica, industrial, mecánica y de sistemas, en educación, contaduría, odontología, derecho, medicina y economía). En el caso de las universidades privadas acreditadas de alta calidad, las variaciones en el valor agregado ofrecido son negativas o no significativas en esas mismas carreras. Por lo tanto, la canalización de recursos públicos hacia universidades privadas va en contravía de las conclusiones del mencionado estudio:

La enorme superioridad agregada de las universidades públicas con respecto a las privadas sugiere la necesidad de (...) que, al menos en el corto plazo, sería rentable expandir la provisión pública de algunos programas académicos que, en la educación pública, añaden mayor valor agregado que las alternativas ofrecidas por las universidades privadas (Guarín y coautores, 2016: 37).

Existen también dudas sobre los impactos que los programas de subsidio a la demanda y crédito educativo en materia de eficiencia e igualdad. Por ejemplo, “Ser Pilo Paga” dice conciliar objetivos de cobertura e igualdad, al ofrecer un crédito 100% condonable para que estudiantes de escasos recursos económicos con un rendimiento sobresaliente en las pruebas Saber 11 accedan a IES acreditadas en alta calidad. La inversión total del programa en sus cuatro años asciende, para beneficiar a 40.000 estudiantes, a 0.41 puntos del PIB. Es decir, casi el mismo monto que se ha destinado anualmente (y de manera decreciente) a las 32 universidades públicas del país para garantizarle la educación universitaria a cerca de 611.800 jóvenes (Mora y Múnera, 2019).

De otra parte, los modelos de financiación mediante el crédito educativo terminan por consolidar un sistema de educación superior piramidal en el que los sectores más vulnerables de la sociedad deben endeudarse para garantizar su derecho a la educación. Estos programas deben analizarse atendiendo a los objetivos que se han formulado en términos de la edificación de un Sistema Nacional de Educación Terciaria SNET y la promoción de las carreras técnicas y tecnológicas. La expansión de la educación superior en Colombia se ha correspondido con la estructuración de un sistema de educación terciaria jerárquico, compuesto por al menos dos segmentos. Uno de ellos corresponde a la formación universitaria, que da paso a estudios de posgrado relativos a especializaciones, maestrías y doctorados. El otro, define distintos tipos de educación, entre los que se encuentran la formación media, técnica y tecnológica formal y los programas de formación laboral y académica para el trabajo y el desarrollo humano. Todos estos segmentos educativos de menor estatus social y de menor proyección salarial (Gómez, 2015).

Para el gobierno nacional esta tendencia se debe profundizar hasta lograr que en el año 2034 el 65% del total de la matrícula corresponda

a carreras técnicas y tecnológicas y el 35% a estudios universitarios. Así, en el marco del SNET se plantea un marchitamiento de la participación de estudios universitarios en el total de la matrícula, lo cual implica la consolidación de lógicas más estrictas de selectividad para quienes aspiran acceder a dicho tipo de educación. Progresivamente, solo “los pilos” podrán acceder a la cima de una pirámide que se amplía en su base (con la promoción de las carreras técnicas y tecnológicas de baja inversión) y se reduce en su cúspide (con la entronización de la idea del mérito individual como discurso que legitima y naturaliza el acceso jerarquizado de los jóvenes al SNET). Si se toma como referente el discurso de la igualdad de oportunidades y la movilidad social, la acción del Estado se reduce a diversificar la cima de la pirámide de la educación superior facilitando el acceso de los “pobres más pilos” a los estudios universitarios, y dejando los segmentos de “educación para el trabajo” para los “menos pilos”.¹¹

En el marco del sistema piramidal que se instaura, la mayor parte de estudiantes desaventajados socioeconómicamente será llamada a ocupar los segmentos de educación técnica y tecnológica, pues mientras que en el estrato socioeconómico 1 el 55% ingresa a la educación universitaria y el 38% lo hace a carreras técnicas y tecnológicas, en el estrato 6 estas cifras rondan el 80% y el 18%, respectivamente (Mora, 2016). Los demás jóvenes “pobres”, tendrán que competir y apelar a sus méritos y talentos individuales para acceder a una educación universitaria cada vez más selectiva. Estos últimos lograrán diversificar la élite que ocupa a la cima de la pirámide. Entretanto, la estructura jerarquizada de la educación superior se reproducirá, proyectando las desigualdades hacia el mercado laboral y el sistema de protección social.¹²

A estas tendencias hay que agregar que dentro de los programas académicos ofrecidos en el sistema de educación superior el 63% pertenecen a las áreas de las denominadas “ciencias blandas” (educación, salud, artes, etc.) y el 37% restante a las “ciencias duras” (matemáticas, ingenierías, ciencias, etc.). En este contexto, la mayor participación de

11 Distintos estudios muestran cómo, en el marco de una mayor competencia individual por ingresar a las universidades acreditadas de alta calidad, el programa “Ser Pilo Paga” ha diversificado el tipo de jóvenes que ingresan a los estudios universitarios, haciendo más exigente el ingreso y extendiendo ideales meritocráticos entre los estudiantes. Al respecto ver Rodríguez, Londoño y Sánchez (2017) y Londoño (2016).

12 En Colombia una persona con título universitario puede devengar un salario 1,8 veces mayor que un técnico laboral y 1,5 veces mayor que el de un técnico profesional o tecnólogo. Asimismo, la probabilidad de ubicarse en la informalidad laboral y de carecer de seguridad social es mayor para quienes han culminado una carrera técnica (30%), que para aquellos que finalizan una carrera tecnológica o universitaria (20%) (Mora, 2016).

las mujeres en las “ciencias blandas” implica menores posibilidades de inserción laboral y menores salarios, ya que estos campos profesionales reciben un menor reconocimiento económico y social en el país (Caro, 2018). Como lo ha mostrado Velasco (2016), estas desigualdades se agravan si se tiene en cuenta que esta división sexual de las carreras universitarias se reproduce en el caso de las mujeres que han accedido a la educación universitaria mediante mecanismos de crédito educativo y subsidio a la demanda.

Pero el problema de las desigualdades que se reproducen bajo los esquemas de endeudamiento por mérito educativo se extiende también a las brechas regionales que hoy caracterizan al país en materia de pobreza y acceso a la educación superior. Mora y Múnera (2019) han mostrado que los beneficiarios del programa SPP se concentran en los departamentos que tienen las tasas de coberturas en educación superior más altas y descuida a los que tienen las tasas de coberturas más bajas. También, que beneficia a los jóvenes de los departamentos menos pobres dejando por fuera a las y los jóvenes provenientes de los departamentos más pobres del país.

En definitiva, los mecanismos de financiamiento de la educación superior universitaria que han sido impulsados por el gobierno, basados en instrumentos de focalización, crédito educativo y subsidio a la demanda han servido para consolidar la edificación de un sistema segmentado y jerárquico que proyecta las desigualdades educativas hacia el mercado laboral y el sistema de protección social, que somete a una feroz competencia individual a los jóvenes menos favorecidos de la sociedad, que reproduce la división sexual de las carreras universitarias y que agrava las brechas regionales en materia de acceso a la educación superior.

Entretanto, las clases medias del país también se han visto afectadas negativamente por estos programas, pues debido a los incrementos experimentados por las matrículas en las universidades privadas acreditadas de alta calidad, y a causa de los incentivos que los programas de subsidio a la demanda pueden generar para que esta tendencia alcista se agudice, las familias pertenecientes a las clases medias enfrentarán costos educativos cada vez más altos y prohibitivos. Esto en un contexto en el que no son tan pobres para acceder a los programas focalizados, pero tampoco son tan adineradas para financiar el valor de las matrículas en una universidad privada de calidad (Mora y Múnera, 2019; Cocomo, 2017).

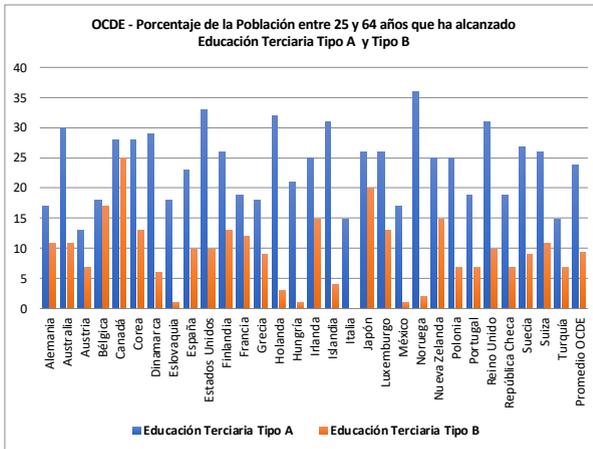
Todas estas tendencias son contrarias a lo que se observa en los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El ingreso de Colombia a este organismo supone la definición de parámetros y horizontes de política que lleven

a la convergencia del país con respecto a las economías capitalistas más industrializadas. Sin embargo, independientemente de que se considere esta posibilidad como positiva para el país, la perspectiva general de reforma a la educación superior en Colombia, tanto como los dispositivos de financiación previstos por el Gobierno, resultan ser contradictorios con las prácticas de la OCDE.

En primera instancia, y contrario a los propósitos definidos en materia de expansión de educación para el trabajo y contracción de la matrícula universitaria, es claro que en ningún país de la OCDE las carreras de formación para el trabajo tienen mayor participación que los estudios profesionales. Tal y como lo muestra la gráfica 17, en la OCDE la mayor parte de la población ha accedido a educación terciaria Tipo A, y el porcentaje de personas que accede a Educación Terciaria Tipo B no alcanza, al 10%.¹³ Pero las contradicciones van más allá de la estructura del sistema de educación superior. También se hacen evidentes cuando se observa el esfuerzo presupuestal de los países de la OCDE y la importancia que sigue manteniendo el gasto público en la provisión de educación superior. Tal y como lo muestran las gráficas 18 y 19, los gobiernos de los países pertenecientes a la OCDE gastan, en promedio, tres veces más por estudiante que en Colombia, y no recargan el gasto educativo en los hogares.

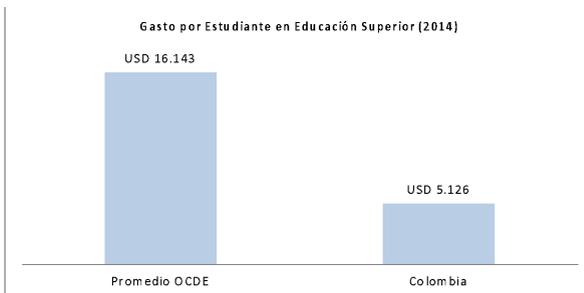
13 “En los países de la OCDE la Educación Terciaria Tipo A es la que prepara a los estudiantes para la investigación y para profesiones que exigen un nivel elevado de competencia. La de Tipo B enseña competencias propias de un oficio que permite a los estudiantes entrar directamente a la vida laboral. La Educación Terciaria Tipo A se caracteriza por ofrecer programas sustentados en contenidos teóricos profundos, diseñados para proveer cualificaciones suficientes para ingresar a programas de investigación avanzados (PhD) y labores profesionales que requieren altas habilidades, como medicina, odontología y arquitectura. La duración de estos programas es como mínimo de tres años a tiempo completo, aunque usualmente alcanzan cuatro o más años. Estos programas no son ofrecidos exclusivamente por las universidades, y no todos los programas ofrecidos por las universidades reúnen los requisitos para ser clasificados como educación terciaria tipo A (...) [Por su parte, los programas de Educación Terciaria tipo B] son comúnmente más cortos que los programas de Educación Terciaria Tipo A y se concentran en la provisión de habilidades prácticas, técnicas u ocupacionales requeridas para ingresar al mercado laboral; aunque en ciertos casos, pueden ser ofrecidos algunos fundamentos teóricos. El tiempo mínimo de estos programas es generalmente de dos años a tiempo completo” (OCDE, 2014: 23).

Gráfica 17



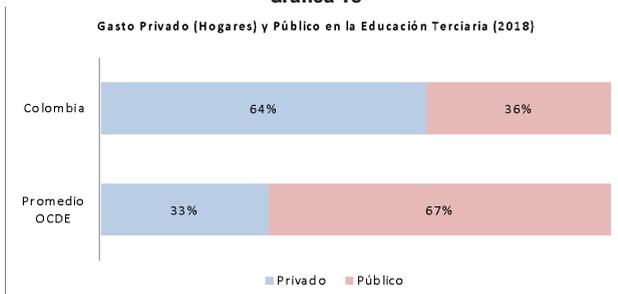
Fuente: Mora (2018).

Gráfica 18



Fuente: OCDE. Education at a Glance 2017.

Gráfica 19



Fuente: González (2018).

Si Colombia quisiera acercarse a los parámetros observados en la OCDE se debería, entonces, disminuir la participación del crédito

educativo en el total de la financiación de la educación superior; se tendrían que estimular los estudios universitarios y de investigación, y se debería triplicar el gasto por estudiante. Todos estos aspectos resultan contradictorios con los fundamentos y efectos de los programas de crédito educativo focalizado, así como con los propósitos que han orientado la edificación y consolidación de un Sistema Nacional de Educación Terciaria en Colombia (Mora, 2016).¹⁴

De hecho, la privatización de la educación universitaria se apun- tala con la introducción de la Ley 1.911 de 2018 que crea el Sistema de Financiación Contingente al Ingreso con el propósito de aumentar la cobertura en las universidades privadas del país, conectar el pago de los créditos educativos con las realidades del mercado laboral y fortalecer y diversificar las finanzas de las universidades públicas por medio de la devolución de la totalidad del costo de los estudios por parte de sus egresados.¹⁵ Esto en un contexto en el que se mantiene el programa “Generación E”, que ha sustituido el programa “Ser Pilo Paga” sin des- aparecerlo, generando una mayor competencia entre las universidades públicas del país para acceder a los recursos públicos y sin representar ningún avance en la solución del desfinanciamiento acumulado duran- te 27 años en el Sistema Universitario Estatal (Jiménez y Mora, 2019).

CONCLUSIÓN

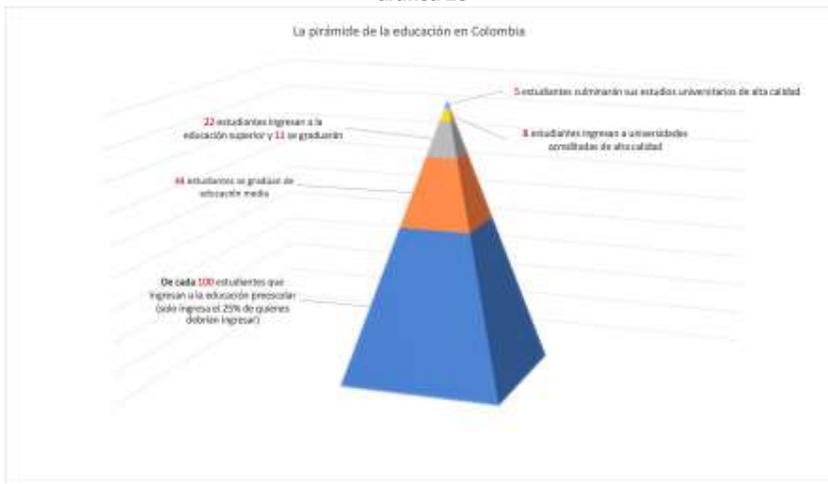
De cada 100 niños que ingresan al primer año escolar en Colombia, solo 44 logran graduarse de la educación media. De ellos, únicamente 22 ingresarán a la educación superior (8 a universidades de alta calidad), y solo 11 culminarán sus estudios (5 en el caso de los que ingresaron a universidades de alta calidad). Esto significa que apro- ximadamente el 93% de las y los estudiantes del país enfrentan algún tipo de restricción (exclusión, desigualdad, insuficiente calidad) que les

14 A ello hay que agregar que la inversión pública en ciencia y tecnología en Colom- bia es diez veces menor (0,24% del PIB) que la presentada en los países pertenecien- tes a la OCDE (2,38% del PIB). Además, debe resaltarse el peso desproporcionado de los aportes del sector privado en el financiamiento de este sector (68%). Vale mencio- nar que en América Latina la inversión pública en ciencia y tecnología asciende, en promedio, al 0,8% del PIB y en África al 0,5% del PIB. Para un análisis de la inversión y los indicadores de ciencia y tecnología en Colombia ver Pardo y Cotte (2018).

15 Este sistema fija un modelo de subsidio a la demanda en el que los estudiantes deberán reintegrar los créditos recibidos después de graduarse ajustando las cuotas a las situaciones laborales y de variación en los ingresos en la vida profesional. De acuerdo con sus defensores, esta medida constituye una alternativa para equiparar la calidad de las universidades públicas y privadas, aumentar la competencia entre las instituciones para captar estudiantes, ofrecerles a los jóvenes una verdadera “libertad para elegir” sus estudios universitarios y evitar la ineficiencia de “modelos burocráti- cos”. Al respecto ver González (2018).

impide realizar plenamente su derecho a educarse hasta finalizar sus estudios superiores. A las deficiencias que se ubican en la educación preescolar, deben sumarse los problemas estructurales que acosan la educación media y –muy notoriamente– la educación superior. Son las y los niños menores de cinco años y las y los jóvenes (personas ubicadas entre 14 y 28 años) la población mayormente expuesta a la vulneración del derecho a la educación (gráfica 20). Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2020) el 33% de la población juvenil no estudiaba ni trabajaba en el año 2020 (en el caso de las mujeres este porcentaje asciende al 42%; en el de los hombres al 23%).

Gráfica 20



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2018) y Mora y Múnera (2019). Elaboración propia.

La radiografía ofrecida desde el ciclo vital de las personas es atravesada durante todo el proceso de formación por procesos de exclusión y desigualdad estructurados por relaciones sociales clasistas, patriarcales, racistas y de desprecio hacia la diversidad de capacidades y géneros. Las mejoras que muestra Colombia en términos de la garantía del derecho a la educación deben ser ponderadas desde el prisma de la vulnerabilidad, la exclusión y la desigualdad persistentes. Así mismo, los avances registrados en términos de coberturas deben evaluarse mostrando las restricciones que las deficiencias en materia de calidad y las brechas urbano-rurales imponen para que la educación funcione como un dispositivo promotor de la igualdad.

Presupuestalmente, este panorama impone grandes desafíos al Estado colombiano, en particular al gobierno nacional. Ante una situación en la que el gasto público en educación se ubica por debajo

del promedio latinoamericano y del mostrado por los países pertenecientes a la OCDE, se requiere avanzar en compromisos institucionalizados que aseguren un presupuesto estable y creciente capaz de romper con las tendencias decrecientes que se observan en la garantía del derecho a la educación preescolar, básica y media, y revertir el impulso privatizador que afecta a la educación superior. Este compromiso presupuestal debe superar además la inercia que caracteriza al gasto educativo como porcentaje del PIB y darle una mayor centralidad al gasto educativo dentro del gasto social. También debe fortalecer sustancialmente el monto de los recursos que se canalizan hacia el sector educativo en los gobiernos subnacionales.

No obstante, la imposición de una regla fiscal orientada a reglamentar el principio de austeridad propio del neoliberalismo, unida al impulso de criterios de focalización, subsidio a la demanda y crédito educativo impide constituir una estructura presupuestal consistente con la garantía de los derechos. Los derechos sin presupuesto son simples declaraciones; los derechos ajustados a criterios neoliberales de presupuestación se convierten en injustos privilegios. Asegurar el ejercicio de los derechos bajo principios de universalidad, incondicionalidad e individualidad requiere de una crítica frontal de los ideales meritocráticos y de igualdad de oportunidades en el campo educativo, y la construcción de un modelo presupuestal sustentado en impuestos progresivos, capaz de financiar la oferta educativa en todos sus niveles, y comprometido con criterios de obligatoriedad y gratuidad. Esto en un contexto en el que la educación media y superior sean exigibles normativamente como derechos.

Proteger, garantizar y respetar el derecho a la educación significa para el Estado estructurar una política fiscal orientada a sacar a Colombia de los ránkines de mayor desigualdad en la distribución del ingreso en el mundo (tercero a nivel latinoamericano y quinto a nivel mundial). Estudios recientes muestran la necesidad de que el país aumente en un valor equivalente a dos puntos del PIB la inversión en educación preescolar, básica y media. Y que lleve las inversiones en educación superior al 1% del PIB. Un nivel de gasto público cercano al 7% del PIB (actualmente es del 4,5%) permitirá mejorar los niveles de atención integral para las y los niños de 0 a 5 años, aumentar la jornada escolar en el 90% de los colegios públicos del país, extender las coberturas en educación media, disminuir el desfinanciamiento histórico de las universidades públicas del país y ampliar la cobertura en estas mismas instituciones en condiciones de gratuidad.

Este esfuerzo no implica alcanzar el ideal de realización plena del derecho. Pero sí se podrá interpretar como un avance valioso en ese camino. El presupuesto público, tanto como la garantía del derecho a

la educación, son asuntos políticos: solo un cambio en el balance de correlación de fuerzas permitirá allegar los recursos fiscales requeridos para hacerlo exigible y materializarlo en condiciones de universalidad, igualdad y calidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Barrera, Felipe; Maldonado, Darío y Rodríguez, Catherine. (2014). Calidad de la educación básica y media en Colombia: diagnóstico y propuestas. En *Equidad y movilidad social. Diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Bernal, Elizabeth. (2021). *Medición del impacto de las políticas de promoción de la equidad. Lecciones de Colombia: niveles nacional e institucional*. Bogotá: Asociación Colombiana de Universidades.
- Bernal, Raquel y Camacho, Adriana. (2014). La política de primera infancia en el contexto de la equidad y la movilidad social en Colombia. En *Equidad y movilidad social. Diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Bonet, Jaime; Pérez, Gerson y Ayala, Jhorland. (2014). *Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia*. Cartagena: Banco de la República, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional N° 205.
- Cárdenas, Juan; Ñopo, Hugo y Castañeda, Jorge. (2012). *Equidad en la diferencia: políticas para la movilidad social de grupos de identidad*. Bogotá: Universidad de los Andes, Documento CEDE N° 39.
- Caro, Cindy. (2018). *Posibilidades de acceso a la Universidad Pública. Estudio interseccional con perspectiva de género sobre los perfiles de las personas aspirantes y admitidas a la Universidad Nacional de Colombia, 2010-2017*. Tesis de Maestría en Estudios de Género, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Cetrángolo, Oscar y Cursio, Javier. (2017). *Financiamiento y gasto educativo en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación. (2021). *Lógicas de privatización y desigualdad en la educación colombiana: un análisis desde la perspectiva del desfinanciamiento del derecho humano a la educación*. San Pablo: Oxfam.
- Cocoma, Ricardo. (2017, enero). “Ser Pilo Paga”; pero ¿quién paga? *Revista Semana Educación*, 18.
- Consejo Nacional de Educación Superior. (2014). *Acuerdo por lo superior 2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz*. Bogotá: CESU.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020). *Panorama sociodemográfico de la juventud en Colombia*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación. (2007). *Actualización de la cartilla "Las Regalías en Colombia"*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Fedesarrollo. (2010). Repartir la mermelada sobre toda la tostada: difícil pero necesario. Reflexiones sobre el proyecto de acto Legislativo que reforma el régimen de regalías. *Tendencia Económica, 101*, (Bogotá: Fedesarrollo).
- Forero, David y Velandia, Camila. (2019). *Gasto en el sector educativo en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Garay, Luis y Espitia, Luis. (2019). *Dinámica de las desigualdades en Colombia. Entorno a la economía política en los ámbitos socioeconómico, tributario y territorial*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- García, Mauricio; Espinosa, José; Jiménez, Felipe y Parra, Juan. (2013). *Separados y desiguales. Educación y clases sociales en Colombia*. Bogotá: Colección De Justicia.
- Gómez, Víctor. (2015). *La pirámide de la desigualdad en la educación superior en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- González, Jorge. (2018). *Financiación Contingente al Ingreso*. Bogotá: Banco Mundial, mimeo.
- Guarín, Arlen; Londoño, Sebastián; Medina, Carlos; Parra, Julieth; Posso, Christian y Vélez, Carlos. (2016). Estimating the effect of attending a public versus a private university in Colombia on academic achievement. *Borradores de Economía, 968*, (Bogotá: Banco de la República).
- Jiménez, Carolina y Mora, Andrés-Felipe. (2019). Desigualdades, crisis y movilización social: estudiantes y docentes por un sistema de educación superior más justo en Colombia. En *Anuario de Estudios Políticos Latinoamericanos N° 5*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia; CLACSO.
- Londoño, Juliana. (2016). ¿Qué impacto está teniendo Ser Pilo Paga en las universidades de élite en Colombia? *Foco Económico. Blog Latinoamericano de Economía y Política*. En www.focoeconomico.org
- Mora, Andrés-Felipe. (2016). *La seudorrevolución educativa. Desigualdades, capitalismo y control en la educación superior en Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

- Mora, Andrés-Felipe. (2015). Veinticinco años de crisis fiscal en Colombia (1990-2014). Acumulación, confianza y legitimidad en el orden neoliberal. *Revista Papel Político*, 20(1), (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana).
- Mora, Andrés-Felipe y Múnera, Leopoldo. (2019, enero-junio). “Ser Pilo no Paga”: privatización, desigualdad y desfinanciamiento de la universidad pública en Colombia. *Revista Ciencia Política*, 14(27).
- Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). (2021). *Panorama de la educación superior en Iberoamérica a través de los indicadores de la Red INDICES*. Buenos Aires: OEI.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). (2014). *Education at a glance. OECD indicators*. París: OECD.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). (2017). *Education at a glance. OECD indicators*. París: OECD.
- Pardo, Clara y Cotte, Alexander. (2018). *Indicadores de ciencia, tecnología e innovación – Colombia*. Bogotá: Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología.
- Peña, Ximena; Cárdenas, Juan; Ñopo, Hugo; Castañeda, Jorge y Muñoz, Juan. (2013). *Mujer y movilidad social*. Bogotá: Universidad de los Andes, Documento CEDE N° 5.
- Rodríguez, Oscar. (2007). Las transferencias: entre el sistema de protección social, la gobernabilidad macro y la construcción territorial del Estado. En *Bienestar y macroeconomía 2007. Más allá de la retórica*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Rodríguez, Catherine; Londoño, Juliana y Sánchez, Fabio. (2017). Ser Pilo Paga: Impactos de corto plazo en acceso a educación superior y desempeño académico. *Foco Económico. Blog Latinoamericano de Economía y Política*. En www.focoeconomico.org
- Saforcada, Fernanda y Baichman, Alan. (2020). *El derecho a la educación en América Latina y el Caribe. De la garantía del derecho al cumplimiento del ODS4 en el siglo XXI: políticas, sentidos y disputas*. San Pablo: Oxfam.
- Sistema Universitario Estatal (SUE). (2018). *Financiación y sostenibilidad de las universidades públicas colombianas*. Bogotá: SUE.
- Velasco, Andrea. (2016). Órdenes de género en la educación superior colombiana: Un análisis del programa de subsidio a la demanda Ser Pilo Paga en la Pontificia Universidad Javeriana. Tesis de Pregrado en Ciencia Política, Pontificia Universidad Javeriana Bogotá, Colombia.
- Wasserman, Moisés. (2021). *La educación en Colombia*. Bogotá: Debate.

ANEXO 1

CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE COMPUESTO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Para el análisis incluido en la primera sección del documento se construyó un Índice compuesto del derecho a la educación con base en los datos disponibles para educación preescolar, básica, media y superior. Para el análisis de la realización del derecho a la educación en el nivel de preescolar, básica y primaria fueron tomados los siguientes indicadores: simples de cobertura bruta, cobertura neta, tasas de deserción, tasas de repitencia, años promedio de educación en personas con 15 años o más y tasa de analfabetismo en población de 15 años o más. En el caso de la educación superior fueron tomados los siguientes indicadores: tasa de tránsito inmediato a educación superior; tasa de cobertura bruta, tasa de deserción anual, tasa de deserción por cohorte, tasa de graduación y tasa de vinculación laboral de los graduados.

Los valores fueron normalizados siguiendo siguiente el procedimiento:

- Para los indicadores que se consideran “bienes” (*i.e.* tasa de cobertura bruta, tasa de matrícula neta, tasa de graduación, etc.) los datos se normalizaron así:

$$Xi = (Xi - Xmin) / (Xmax - Xmin) \quad (1)$$

Donde X_i representa el valor a normalizar, X_{max} es el valor máximo que se ha alcanzado (o se pretende alcanzar en un escenario ideal de realización plena del derecho) con la política educativa y X_{min} representa el valor mínimo. El valor numérico más alto del indicador refleja un mejor desempeño educativo. Los valores se ubicarán entre cero (0) y uno (1).

- Para los indicadores que se consideran “males” (*i.e.* tasa de deserción, tasa de repitencia, tasa de analfabetismo, etc.) los datos se normalizaron así:

$X_i = X_{max} - X_i / X_{max} - X_{min} \quad (2)$

Donde X_i representa el valor a normalizar, X_{max} representa el valor máximo y X_{min} es el valor mínimo que se ha alcanzado (o que se pretende alcanzar en un escenario ideal de realización plena del derecho) con la política educativa. El valor numérico más alto del indicador refleja un mejor desempeño educativo. Los valores se ubicarán entre cero (0) y uno (1).

La mayor realización del derecho a la educación hará que el índice se acerque a uno (1). La precaria realización del derecho a la educación hará que el índice se acerque a cero (0). Dado el número de indicadores simples que se incluyeron para el caso de la educación preescolar, básica y media la ponderación que se le ofreció a cada indicador fue la misma (1/6). Lo mismo ocurrió en el caso de la educación superior.

RELACIONES RACIALES EN CUBA: UNA MIRADA CRÍTICA A LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA

Maikel Pons Giralt

*¿Quién tiró la tiza?
El negro ese ¿Quién tiro la tiza?
¿No fue el hijo del doctor, no? ¿Quién tiró la tiza?
El negro ese ¿Quién tiró la tiza?
El negro ese porque el hijo del doctor es el mejor
¿Quién tiró la tiza?
El negro ese porque el hijo del doctor da ropa,
zapatos (...)
El hijo del doctor merece un buen trato, el hijo del
constructor (...) ese negro es delincuente y por eso
este año, coño, va ser repitente
(Molano MC, 2000).¹*

QUELOIDES DEL RACISMO EN LA SOCIEDAD CUBANA

Durante el VI Congreso de la Unión de Escritores y Artistas de Cuba (Uneac) en 1998, favorecido por discusiones, investigaciones y movimientos sociales que se venían sucediendo, se propicia un agudo intercambio de artistas y escritores cubanos con Fidel Castro, que tiene como tema central el racismo. La recolocación definitiva en el discurso oficial de esta problemática en Cuba tiene lugar en el año 2000 en la Iglesia de Riverside, Harlem, Nueva York, delante de una asistencia predominantemente afroamericana.

En lo que fue un reencuentro amistoso cuarenta años después de su visita a esa comunidad, Fidel Castro asume una inflexión descolonzadora y antirracista al admitir enfáticamente la existencia aún del racismo, los prejuicios y las desigualdades raciales en Cuba:

No pretendo presentar a nuestra patria como modelo perfecto de igualdad y justicia. Creíamos al principio que, al establecer la más absoluta

¹ Tema de *hip hop* cubano que relata la historia del cantante cuando estuvo en la Escuela Nacional de Arte (ENA), en la cual no pocas barreras educativas le fueron colocadas por su condición de negro. La letra expone la realidad del racismo en la Isla y las inequidades que de él se derivan en el ámbito social y educativo para las personas negras.

igualdad ante la ley y la absoluta intolerancia contra toda manifestación de discriminación sexual, como es el caso de la mujer, o racial, como es el caso de las minorías étnicas, desaparecerían de nuestra sociedad. Tiempo tardamos en descubrir, se lo digo así, que la marginalidad, y con ella la discriminación racial, de hecho, es algo que no se suprime con una ley ni con diez leyes, y aún en 40 años nosotros no hemos logrado suprimirla totalmente (Castro, 2000).

Nuevamente en la sesión de clausura del Congreso Pedagogía de La Habana en el 2003 el presidente cubano aborda el tema racial y plantea que: "(...) la Revolución, más allá de los derechos y garantías alcanzados para todos los ciudadanos (...) no ha logrado el mismo éxito en la lucha por erradicar las diferencias en el status social y económico de la población negra del país, (...)” (Castro, 2003). De igual forma reconoce en este cónclave cómo la educación puede ser un vehículo reproductor de desigualdades y patrones discriminatorios para unos, así como de naturalización de privilegios a otros:

Determinados sectores están llamados a ocupar las plazas más demandadas en las mejores instituciones educacionales, a las que se accede por expedientes y exámenes, donde se refleja la influencia de los conocimientos alcanzados por el núcleo familiar y más tarde ocupar las más importantes responsabilidades, mientras otros sectores, con menor índice de conocimientos cuyos hijos suelen asistir por las razones expuestas a centros de estudio menos demandados y atractivos, estos constituyen el mayor número de los que desertan en el nivel medio superior, alcanzan un menor número de plazas universitarias y nutren en una proporción mayor las filas de jóvenes que arriban a las prisiones por delitos de carácter común² (Castro, 2003).

2 Regresará Fidel Castro a este tema durante la entrevista que le realiza el periodista Ignacio Ramonet en el 2006, en ese momento el dirigente cubano va a plantear que: "(...) Te asombras si analizas cuántos jóvenes entre 20 y 30 años, y todavía estamos investigando más, están en las prisiones donde, a pesar de la masa enorme ya de profesionales e intelectuales que hay en el país, solo el 2% de los que están en prisión son hijos de profesionales e intelectuales. Cuando vas a las prisiones, te los encuentras a la inversa: vienen de los barrios marginales, eran hijos de aquellos cuya familia vivía en un cuarto, en aquellos barrios olvidados". Y en otro momento de la entrevista agrega que: "(...) A veces, en un programa de televisión sobre la eficiencia de tal o más cual cuerpo policíaco, aparecía un número de muchachos negros y mestizos delincuentes (...). Llegó un momento en que yo hablé con los que realizan esos programas, porque verdaderamente querían dar confianza acerca de la eficacia de la policía, y les dije: "Yo no quisiera volver a ver un programa sobre eso, nada". Cada uno en su oficio queriendo demostrar la eficacia (...) y los que aparecían en las imágenes, como delincuentes, eran sobre todo muchachos negros, mestizos, y algunos blancos también. ¿Para qué sirve eso? Para asociar el delito que irrita más a la población a un grupo social determinado".

No hay forma de hacer un análisis sobre relaciones étnico-raciales en la etapa revolucionaria que no contenga justos matices. Pero ciertamente la raza como construcción social, fantasmiosa, con una clara definición ideológica de preterir e inferiorizar, en el caso cubano se subsume, se arrincona, e internaliza en los espacios privados, familiares, en el *choteo* cotidiano, en una cierta forma de (*neo*)racismo³ (Zurbano, 2012).

En esta línea de pensamiento la investigadora Maricelys Manzano (2017) plantea que en la actualidad la identidad racial de los cubanos se construye atravesada por dos fenómenos de significación. Como primer elemento la desigualdad social, en la que predominan los negros y mestizos como más desfavorecidos, y en segundo término las prácticas culturales que reproducen estereotipos y prejuicios que refuerzan estas desigualdades. En este sentido, “(...) la acción de esta contradicción se verá estimulada por la interacción de ambos procesos, responsables de las limitaciones que ha tenido la Revolución cubana para solucionar los preceptos ideológicos heredados en la racialidad” (p. 134).

La compleja y multidimensional intersección entre raza, desigualdad y representación social en el contexto cubano se pone de manifiesto en estudios como los de Espina y Rodríguez (2006). Como parte de esta indagación se evidenciaba que en una comunidad habanera “(...) más de 50% de los residentes en ciudadelas⁴ eran negros y mestizos, y que su proporción disminuía en las viviendas de condiciones medias y mejores (...)”. De este modo “(...) se vislumbraba la persistencia de un tipo de desigualdad fuertemente marcada por una herencia estructural no superada” (p. 46).

En dicha investigación, también extendida a otras provincias, se identifican barreras para los negros y mestizos acceder al sector de la

3 En opinión del ensayista cubano Roberto Zurbano (2012) es un “(...) fenómeno que integra gestos, frases, chistes, críticas y comentarios devaluadores de la condición racial (negra) de personas, grupos, proyectos, obras o instituciones. No se trata de simples gestos u opiniones marcadas por el prejuicio racial, sino de conductas que ejercen tal prejuicio sin miramientos y se producen hoy en espacios públicos institucionales o no –incluyendo los medios de difusión y la publicidad– y que resultan lesivas y humillantes para aquellos contra quienes se dirige, aunque algunos las aceptan acrítica o irremediamente” (pp. 270-271).

4 Generalmente en estos espacios urbanos que pueden ser solares, cuarterías, u otros, las viviendas se caracterizan por ser de pequeñas dimensiones, en regular o malas condiciones de habitabilidad, son frecuentes en provincias como La Habana, Santiago de Cuba y Camagüey. Las políticas urbanísticas y de vivienda de la Revolución impulsaron la restauración en muchos de estos lugares, pero es evidente que luego de la crisis económica de los noventa los avances en esta actividad de mejoramiento fueron limitados, y en muchos casos se quedaron detenidos los trabajos.

economía emergente. De igual forma se comprobó que ya para esta época las “(...) remesas llegan a los blancos 2,5 veces más que a los negros, y 2,2 más que a los mestizos (...)” (p. 48). Además, en el ámbito educativo se podía evidenciar que:

La escuela facilita la creación de grupos de amistades multirraciales, que se manifiestan en las actividades del horario docente. Sin embargo, fuera de los límites del centro escolar, en el momento de la salida, esos grupos mixtos tienden a una polarización racial en la medida en que se alejan de la institución, tendencia no mayoritaria, pero con un peso importante que permite su constatación por observación (Espina; Rodríguez, 2006: 52).

En posteriores pesquisas de campo se comprobará la persistencia y reproducción de las desigualdades en diferentes territorios cubanos donde son mayoría los cubanos negros y mestizos (Núñez et al., 2010; Rodríguez, 2011). Un equipo de investigadoras e investigadores del Instituto Cubano de Antropología van a confirmar la tendencia de que como regularidad:

La población negra y mestiza, en promedio, se concentra en las peores condiciones habitacionales. (...) Las remesas desde el exterior llegan fundamentalmente a la población blanca. (...) Las estrategias de ingresos complementarios de los negros dependen más de esfuerzos personales y recursos escasos. (...) Menor acceso relativo de la población negra a los sectores emergentes de la economía. (...) Predominio de negros y mestizos entre los obreros del sector no emergente. (...) Predominio o preferible ubicación de negros y mestizos en el turismo en los puestos de trabajo no vinculados directamente al turista, sino hacia el interior de las instalaciones. (...) Sobrerrepresentación de negros y mestizos entre los profesionales y técnicos del sector no emergente y subrepresentación en el sector emergente y entre los dirigentes, lo cual induce a pensar que su baja presencia en el sector emergente no se debe a falta de calificación de la población negra (Núñez et al., 2010: 66).

Para la ensayista cubana Zuleica Romay (2014) “(...) Aunque la Revolución Cubana demolió el racismo estructural de la vieja sociedad (...) continúa influyendo en las premisas, formas y consecuencias de ciertas relaciones sociales (...)”. Y agrega que: “(...) Nuestro decurso histórico ejemplifica cómo el lastre mental del coloniaje (...) pueden lograr que estereotipos y prejuicios raciales, sobrevivan (...) aún no terminamos de barrer todos los escombros, y la raza (...)” (p. 269).

En un informe sobre migración de la Oficina Nacional de Estadísticas e Información en Cuba (2018) se asiste a tendencias evidentes de predominio de población de color de la piel blanca entre los integrantes de la movilidad hacia el exterior y ligera prevalencia dentro de los migrantes internos. El informe abunda con cifras que muestran

cómo los residentes cubanos blancos en el exterior están sobrerrepresentados en un 14%, con respecto a su porcentaje de representación dentro de Cuba. Por otra parte, los cubanos negros/as decrecen casi a la mitad en el exterior, de su representación en la Isla. Mientras que los mestizos/as emigrados no llegan al 70% de la cantidad porcentual de residentes en Cuba (ONEI, 2018: 34-37).

No son cifras cualesquiera; la emigración también estructura y reproduce a través de las remesas un diferencial económico y educativo, de bienestar familiar y social, capital cultural e intelectual, y percepción social positiva. Quizás esto brinda sentido en el filme *Yuli*, a la escena en la que le ofrecen un contrato en Londres al bailarín cubano negro Carlos Acosta y ante su idea de querer regresar, su padre tajante le dice: ¡Mírate en un espejo, tú eres negro y cuando un negro le dan una oportunidad como esa la agarra con las dos manos!

En una sesión docente con un grupo de estudiantes universitarios pregunté por una alumna que aún no conocía. La respuesta no se hizo esperar de una de sus colegas, que la caracterizó con un *roce de dedos sobre la piel*, para dar a entender que era la estudiante negra del aula. En otra ocasión, en un espacio de docentes una profesora brinda un testimonio público para un colega negro de haber conocido a su hermano. Según su apreciación, el hermano es idéntico a él, especialmente por ese: ¡color intensoooo! que tienen ambos, entre sonadas risas de los presentes.

Experiencias cotidianas como estas permiten identificar limitaciones en el alcance emancipatorio, antirracista y descolonizador del proceso educativo revolucionario. Aunque aparentemente inocentes y sin ánimo de ofensa, se articulan prácticas y mecanismos sociales donde persisten y se naturalizan los prejuicios y las manifestaciones discursivas que alimentan el racismo antinegro/a. Lo anterior con evidentes consecuencias en el imaginario cotidiano, en las estructuras sociales e institucionales, limitando la vida de los cubanos/as de cualquier pigmentación que aspiran a alcanzar una sociedad de equidad social (Arandía, 2017; Zurbano, 2015).

Una mirada interdisciplinaria y multicausal a las relaciones raciales en Cuba, nos indica que existen tensiones y limitaciones que estructuran desventajas sociales para el grupo poblacional de cubanos negros y mestizos. En este contexto, el propósito de la investigación en la que se basa este capítulo es analizar algunos desafíos que se establecen para el alcance de oportunidades educativas en el nivel superior y la presencia de saberes relacionados con las personas negras y mestizas en Cuba. En un país multicolor y con un proyecto social atravesado por el ideal de justicia y equidad, desarrollar esta problematización contemporánea se muestra pertinente y necesaria.

¿POR QUÉ HABLAR DE RACISMO SI TODOS SOMOS CUBANOS? DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La Conferencia Mundial de Durban (2001), y sus revisiones posteriores, señalan la importancia cardinal de la educación para incidir en la solución del racismo y otras formas conexas de intolerancia. Así lo resalta el Informe cuando señala que: “(...) la educación a todos los niveles (...) es la clave para modificar las actitudes y los comportamientos basados en el racismo, la discriminación racial (...) y el respeto de la diversidad en las sociedades” (ONU, 2012: 22-23). Se insta además a los Estados miembros “(...) a que velen porque en la enseñanza y la capacitación, especialmente en la capacitación de maestros, se promueva el respeto de los derechos humanos, y la lucha contra el racismo, la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia (...)” (ONU, 2012: 58).

Las sugerencias de Durban son valiosas para el contexto cubano en el horizonte de problematizar la intersección de la educación y las relaciones étnico-raciales, no solo como una cuestión de políticas de acceso, sino también de presencia epistémica, curricular y pedagógica que visibilice las personas negras y mestizas.

Desde la Proclamación del Decenio Internacional de los Afrodescendientes (2013) y su respectivo Programa de Actividades (2014) se insiste en la importancia de la educación para el enfrentamiento al racismo y otras formas conexas de intolerancia. Según lo aprobado en esas directivas, los Estados⁵ deberían adoptar medidas que garanticen la no discriminación y exclusión, así como garantizar la protección a los niños afrodescendientes, en los sistemas educativos públicos y privados. Con este fin, se deben adoptar medidas para tener una mayor presencia de maestros y maestras afrodescendientes, así como impartir capacitación y concienciar a los maestros en las instituciones educativas.

De igual forma el Plan de Acción 2018-2028 de la *III Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe* (UNESCO, 2018), se proyecta, hasta el 2025, en eliminar todos los mecanismos sociales e institucionales que generan racismo, discriminación racial y otras formas de intolerancia en las instituciones de educación superior (IES). Promover la diversidad cultural y la interculturalidad en condiciones equitativas y mutuamente respetuosas, y la adopción de un enfoque intercultural con equidad en los programas de formación de todas las carreras, con especial atención a la formación de docentes. Además, existió consenso entre los participantes en la necesidad de:

5 La República de Cuba es parte de los Estados signatarios de la Convención Internacional contra la Discriminación Racial y de la Comisión Internacional contra la Discriminación Racial, que promueven desde la UNESCO estas actividades y propósitos.

Orientar esfuerzos de investigación, docencia y extensión contra el racismo (visible y estructural o “invisible”) y todas las formas de discriminación racial y formas conexas de intolerancia. Educar en este enfoque antirracista y antidiscriminatorio a la población en general y particularmente a sus propios estudiantes, docentes, investigadores, funcionarios y directivos (p. 48).

Coincidimos con Bolívar (2005: 55) en que: “(...) un sistema educativo será más equitativo que otro si las desigualdades existentes en el ámbito educativo son ventajosas para los más desfavorecidos”. Para este investigador se hace necesario en los contextos sociales complejos, organizaciones escolares más flexibles para adaptarse a estos escenarios que permitan una “reconfiguración de los modos de regulación y gobernanza de las políticas educativas” (Bolívar, 2018).

Según Bonetti (2015: 73) hoy la reconfiguración de las políticas educativas está mediada por: “(...) la presencia en la escuela de las diferencias y las desigualdades sociales (...). Mientras la institución escolar recibe en su espacio la diferencia en términos de condiciones sociales, físicas, étnicas y culturales, por otro lado, aún este proceso presenta contradicciones”.

En este horizonte teórico-normativo nos interesa indagar en el contexto cubano las manifestaciones, avances, desafíos del tratamiento a las relaciones raciales en tres aspectos esenciales. En primer lugar, en una dimensión de análisis de las políticas de inclusión de las personas negras/mestizas en el acceso a la universidad. Como segundo elemento la presencia/ausencia de la temática racial, las personas negras y sus saberes en el ámbito curricular. Articulado con lo anterior, un tercer punto, el referido a la preparación de los docentes en temas raciales.

En el contexto cubano existen evidencias que, desde la década de los ochenta, debido a causas estructurales de reproducción de la pobreza se intensificaron las limitaciones para acceder a los estudios universitarios, en jóvenes procedentes de los sectores más pobres y marginalizados en Cuba. Esto a nivel de sociedad se percibe como una tendencia a la estructuración de la pobreza, asociada a la falta de movilidad educativa y profesional, y en la reproducción de las mejores condiciones sociales para los sectores de la población que mejor pueden aprovechar las oportunidades que brindan las políticas públicas educativas (Alarcón, 2008; Domínguez, 2016).

La importancia de asumir el tema racial, en el diseño e implementación de la política educacional cubana, es estratégica para la búsqueda de equidad en las oportunidades de movilidad profesional y social. Los fundamentos históricos y teóricos de la educación cubana evidencian que el alcance de las políticas de inclusión educativa puede

estar limitado por dinámicas estructurales de marginalización y desigualdad educativa que desfavorecen a las personas negras y mestizas. En esta dirección es justo decir que los documentos políticos y jurídicos que marcan los principios de las políticas universitarias en Cuba se orientan a lograr mayores niveles de equidad y de justicia social (Constitución, 2019; PCC, 2017).

En un análisis contemporáneo de las respuestas educativas a las tensiones que generan las desigualdades sociales, es oportuno señalar que desde el curso escolar 2000-2001 por iniciativa del líder cubano Fidel Castro se experimentó:

(...) una “masificación” [del acceso a la educación superior], que tiene como telón de fondo la Batalla de Ideas, que extiende la universalización de la enseñanza superior, hasta los municipios en todo el país, con un aumento de las carreras, especialmente de ciencias sociales en el plan de plazas para brindar una mejor atención social a aquellos estudiantes que por diversas razones no accedieron a la enseñanza superior y con esta modalidad podían contribuir desde su propio espacio territorial al desarrollo social, estudiando y trabajando. Esta concepción de amplio acceso respondió a cambios profundos en la visualización del individuo como centro del desarrollo social y humano, que Fidel llamó la revolución dentro de la Revolución, donde emergen nuevas figuras como el profesor y la profesora general integral y los trabajadores y las trabajadoras sociales” (Puebla, 2014: 5).

En los datos estadísticos que brinda el informe *El Color de la Piel según el Censo de Población y Viviendas 2012 en Cuba* (2016) pueden observarse resultados notables en el acceso a estudios superiores para negros y mestizos, alcanzados esencialmente en el periodo posterior a 1959.⁶ Desde las investigaciones académicas también existe consenso

6 En el Informe por Color de la Piel realizado a partir del Censo de Población y Viviendas del 2012 se informa que: “Del total de personas de 6 años y más el 11,2% tiene nivel universitario terminado. Entre los blancos esta proporción alcanza el 11,5%, entre los negros el 12,1 y en los mulatos el 10%. Nótese que en este caso la proporción de negros con nivel superior terminado supera a la de blancos en 0,9%; o sea, son los negros los que presentan mayor proporción de universitarios. Si se unen los negros y mestizos la proporción de no blancos con nivel superior terminado alcanzaría el 10,5%. La diferencia entre blancos y no blancos es de 0,7%, cifra poco significativa como para indicar que existe inequidad o discriminación en el acceso a la enseñanza superior según el color de la piel de las personas. (...) Es conveniente señalar que el 58% de los graduados universitarios son mujeres, lo que si apunta a un diferencial importante por sexo. Otro elemento que refuerza este planteamiento es que del total de hombres el 9,4% alcanzó nivel superior, mientras que entre las mujeres la proporción se eleva al 12,9%. No obstante, el diferencial entre hombres y mujeres negras no resulta significativo (0,2%), mientras que entre hombres y mujeres mulatas la diferencia es notable con 4,3% de diferencia (hombres 7,8 y mujeres 12,1%, respectivamente)” (ONEI, 2016: 27-28).

en reconocer que la educación superior cubana contiene diversas respuestas para atender la igualdad de oportunidades y la equidad (Ávila, 2021; Gómez, 2016; González, 2012; Tejuca et al., 2017).

Sin embargo, es pertinente plantear que para ser materializadas estas posibilidades reales: “(...) Las barreras y obstáculos (...) exce- den, en muchas ocasiones, los límites del sistema de educación su- perior (...) las políticas sociales y los idearios de formación ciudadana vigentes en Cuba” (Íñigo & Sosa, 2017: 162). Además, es posible identificar que en las políticas y normativas que rigen la educación superior cubana:

(...) no se manifiesta, explícitamente, la existencia de programas especí- ficos para garantizar el derecho a la educación de grupos vulnerables, con excepción del caso de estudiantes con algún tipo de discapacidad. Esta falta de tratamiento explícito al tratamiento de grupos vulnerables para el ingreso y permanencia en la educación superior se deriva, tanto del desa- rrollo de la igualdad de oportunidades en la educación cubana, como del reconocimiento de otras disposiciones legales de mayor jerarquía que re- conocen este derecho, como es el caso de la Constitución de la República⁷ (Tristá, Gort, & Íñigo, 2013: 127).

Según Puebla (2014: 7-8) la tendencia desde el 2008 hasta el 2010 indi- ca que los estudiantes negros y mestizos que acceden a la universidad estuvieron en un 12 y un 19% por debajo del resultado de estudiantes blancos que accedieron. Este fenómeno en ascenso también es corro- borado por los estudios de María Isabel Domínguez (2016) y Niuva Ávila (2012, 2021), esta última investigadora aporta otra dimensión de la problemática, analizando las convergencias que existen entre la función educativa de la familia, la raza y las desigualdades en el acceso a la universidad.

Yulexis Almeida (2016) plantea que, a partir del 2010, con el co- mienzo de la aplicación masiva de pruebas de ingreso a la educación superior, decrece exponencialmente la matrícula en las sedes uni- versitarias municipales (SUM) de estudiantes negros y mestizos, al contrario del estudiantado blanco. Y agrega que:

7 En la Constitución de la República de Cuba (2019) queda establecido en su Artículo 42 que: “Todas las personas son iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las autoridades y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de sexo, género, orientación sexual, identi- dad de género, edad, origen étnico, color de la piel, creencia religiosa, discapacidad, origen nacional o territorial, o cualquier otra condición o circunstancia personal que implique distinción lesiva a la dignidad humana”.

En el Curso Regular Diurno también se amplían las brechas, durante el 2010 la composición del alumnado por color de la piel fue: blancos 57,5%, negros 14,2% y mestizos 28,6%; para el curso 2013-2014 se comportó 73,3%, 9%, 17,7%; [y] en el 2014-2015: 73%, 17,5%, 9,5% respectivamente. Si bien la distribución por color de la piel de los estudiantes que optaron es similar a la de la población cubana, en los que accedieron se observa un incremento de la proporción de estudiantes blancos a expensas de la disminución de la proporción de estudiantes negros/as y mestizos/as (Almeida, 2016: 12-13).

En este punto son valiosas las apreciaciones sobre el tema racial y el ingreso a la educación superior realizadas por José Luis García Cuevas, asesor del Ministerio de Educación Superior en Cuba. Según explica, la composición social de los estudiantes incluyendo la racial, se sigue regularmente en investigaciones del CEPES-UH,⁸ implicando a todas las universidades. Aunque con cierta independencia, en las estadísticas lo racial sale subsumido en lo social, y en general las universidades son más blancas que la sociedad de su entorno. Es visible que al reducirse las matrículas universitarias generalmente se afectan los grupos sociales menos favorecidos, entre los que predominan negros y mestizos.

En la interpretación del funcionario, es vital mejorar la composición social y racial de los centros preuniversitarios cubanos, lo cual puede ser determinante en un ingreso más equitativo a la universidad. Recomienda, en este sentido, aprovechar las potencialidades de inclusión del sistema público de educación en Cuba, y estimular:

(...) un trabajo extensionista sociocomunitario y de formación vocacional de profesores y de los estudiantes universitarios en las secundarias básicas de sus barrios y municipios, priorizando las más desfavorecidas, para que luchen por ingresar al IPVCE.⁹ Cada caso que logremos tendrá 80% de probabilidades de graduarse en la universidad 8 años después. Finalmente, la secundaria básica del barrio no necesariamente es peor que la de barrios más “burgueses” (García, 2014).

García Cuevas en su mensaje sugiere a docentes, investigadores y directivos universitarios brindar un especial apoyo “(...) a la preparación

8 Centro de Perfeccionamiento de la Educación Superior de la Universidad de la Habana, Cuba.

9 Institutos Preuniversitarios de Ciencias Exactas, fundados por Fidel Castro en los años setenta del siglo pasado con el objetivo de estimular el desarrollo científico y tecnológico en Cuba. Desde sus inicios se promovió el ingreso a partir de rigurosos exámenes de ingreso y procesos de selección. Se consideran los centros de estudios preuniversitarios de élite, al propio tiempo los que menos presencia de estudiantes negros y mestizos tienen.

para los exámenes de ingreso en los preuniversitarios de barrios y municipios menos favorecidos (...) para que quieran, puedan y sepan aprobar los exámenes de ingreso y lograr carreras pertinentes y de complejidad a su alcance, (...)”. Concluye evaluando que además de lo teórico y lo metodológico, “(...) vendría bien un objetivo específico y un grupo de acciones concretas para elevar la presencia de negros y mestizos en nuestras aulas (...)” (2014).

El segundo eje de análisis nos conduce al encuentro de históricas ausencias/emergencias de un discurso antirracista en la educación y la pedagogía cubana, atravesado por tensiones de tipo normativas, prácticas y epistemológicas (Pons, 2021). Esa realidad educativa necesita ser revisitada y analizada críticamente, pues se hace evidente que:

En el ámbito docente la cuestión del racismo y del prejuicio racial, históricamente utilizados como valladar contra la unidad de los cubanos, se subsumen en el macrotema de la esclavitud, (...) La forma en que la escuela aborda los asuntos vinculados a nuestra naturaleza multirracial conduce a propagar una peligrosa ignorancia, que no solo deja incólumes nocivos estereotipos y prejuicios, también confiere una inquietante normalidad a las conductas de las personas que (...) soslayan el tema racial, niegan su existencia, asumen ante el mismo las más disímiles actitudes, o simplemente consideran que se trata de algo sobre lo cual no vale la pena hablar (Romay, 2014: 115-116).

Coherente con esto el profesor Esteban Morales (2007, 2010) detecta varios desafíos en la docencia para que las escuelas y universidades cubanas asuman la problemática racial. En su opinión “(...) Los contenidos de una explicación a fondo del carácter ‘multirracial’, más bien multicolor de nuestra sociedad y sus retos, no están en los programas de estudio; (...)”. Agrega desde su experiencia docente e investigativa, que en nuestras universidades “(...) la cultura occidental anglo, llamada blanca, aplasta o mantiene en un lugar secundario y subalterno a las culturas de origen africano y de otras latitudes” (Morales, 2007: 20-21).

Desde la interpretación que hace el intelectual cubano “(...) una educación con tales ausencias, (...) puede contribuir a desconcientizar a los negros y mestizos en particular, (...)”. En una alusión a los fundamentos históricos de la cuestión plantea que “(...) querámoslo o no, en la práctica, educamos para ser blancos”. Y aunque, debido a las políticas públicas educacionales de amplio acceso, “(...) no se excluye a negros y mestizos de las aulas, pero si se les excluye del contenido de los planes de estudios y asignaturas” (ídem). Pocos años después retorna con su reflexión e insiste sobre estas necesidades pedagógicas y de contenidos, afirmando que:

El tema racial no se aborda en la escuela, y ello tiende a generar una profunda y peligrosa dicotomía entre educación escolar y realidad social. (...) Nuestros planes y programas de estudio evidencian todavía la presencia de un occidentalismo a ultranza, con ausencia casi total de las culturas africanas y asiáticas. (...) Mucho menos conocen la verdadera historia de la nación cubana, y en la mayor parte de los casos tienen una visión maniquea y estereotipada de los asuntos más importantes de esa historia. Ni qué decir que pudieran saber quién fue Aponte, cuál es la historia de la llamada Gueirita del Doce, ni del Partido Independiente de Color (Morales, 2010: 46).

Un análisis realizado sobre los temarios de Historia de Cuba para los exámenes de ingreso¹⁰ a la educación superior en la etapa 1983-2015, muestra notables ausencias de hechos, valoraciones y caracterizaciones relacionados con la historia de cubanos y cubanas negras. Entre las principales inferencias destaco que los contenidos de historia evaluados a los estudiantes de nivel preuniversitario y aspirantes a la universidad se limitan a la historia a partir de 1868.

En esta perspectiva se minimiza el proceso anterior de formación de la nacionalidad, la participación de los diferentes componentes étnico-raciales, el proceso de deculturación al que fueron sometidos los africanos y aborígenes; así como los saberes y la filosofía de resistencia del cimarronaje, el ascenso social de negros y mestizos y sus aportes a la cultura y la sociedad.

El diseño de los cuestionarios reduce los contenidos del aporte afrocubano a la Protesta de Baraguá, la Invasión de Oriente a Occidente liderada por Antonio Maceo, y el Plan Gómez-Maceo; y que reconocen solo la participación histórica luego de 1868. No aparecen en los temarios hechos trascendentales para la historia de Cuba como la fundación del Partido Independiente de Color en 1908, la Masacre de los Independientes de Color en 1912. Es notable la ausencia de figuras –por mencionar las más conocidas– como la de Mariana Grajales, Guillermon Moncada, Quintín Banderas, Juan Gualberto Gómez, Juan Almeida, Jesús Menéndez, Melba Hernández, Salvador García Agüero, Lázaro Cárdenas. El pensamiento antirracista y antiesclavista de Martí, Maceo y otros próceres, mujeres y hombres negros, mestizos, es invisibilizado.

En ese horizonte valoro necesario incentivar un diseño en las políticas educativas que permita articular el tratamiento y capacitación de contenidos sobre relaciones étnico-raciales en Cuba, en todo el recorrido curricular del estudiante. Además, la definición de contenidos en el examen de acceso a la universidad debe ser renovadora a partir

10 El análisis lo enfoqué en la prueba de primera convocatoria, que es el examen con mayor participación de estudiantes.

de un análisis que deconstruya las ausencias/emergencias, diversidades de sujetos y saberes que precisan nuestros diseños curriculares para responder a las dinámicas sociales de grupos específicos.

Siguiendo la perspectiva de indagación, cuando se estudian las normativas de rango ministerial en la educación superior cubana, se identifican insuficiencias para explicitar contenidos antidiscriminatorios en las políticas universitarias. Está limitado en esos documentos el fomento de la diversidad cultural, la interculturalidad y el enfrentamiento a múltiples discriminaciones, visibles en la sociedad contemporánea. Persiste una generalización en la política educacional hacia la promoción de valores como: humanismo, patriotismo, responsabilidad, antimperialismo, dignidad, honestidad y honradez, sin embargo, al antirracismo y la interculturalidad no se les ofrece tratamiento específico (MES, 2016, 2018).

En esta visión queda a la espontaneidad de cada centro universitario el diseño y la implementación de políticas institucionales para la capacitación de los docentes en el enfrentamiento a las discriminaciones, vital para lograr una equidad social efectiva. Percibo en esta ambigüedad normativa de las políticas del Ministerio de Educación Superior (MES) un contrapunteo con el objetivo de trabajo N° 57 del Partido Comunista que traza explícitamente como línea de acción de las instituciones cubanas:

Enfrentar los prejuicios y conductas discriminatorias por color de la piel, género, creencias religiosas, orientación sexual, origen territorial y otros que son contrarios a la Constitución y las leyes, atentan contra la unidad nacional y limitan el ejercicio de los derechos de las personas (PCC, 2012: 6).

Los valores que comparten la educación y la sociedad cubana son fuente de legalidad y legitimidad para su fomento. Por eso se refrenda la postura de Heriberto Feraudy¹¹ cuando plantea que:

Deben establecerse a todos los niveles los estudios sociales que eduquen a los niños y jóvenes en una integración democrática y socialista. Y que garanticen una educación antirracista y antidiscriminatoria. (...) Urge revisar los textos de historia de Cuba y escribir otros que reflejen objetivamente los diferentes procesos del país, el papel de los diferentes grupos raciales en la construcción de la nación y su cultura, e introducirlos como una asignatura básica desde la enseñanza primaria hasta la Universidad.

11 Intervención del presidente de la Comisión Nacional José Antonio Aponte UNEAC en la Asamblea Nacional del Poder Popular de Cuba publicado en (*Boletín Comisión Aponte 00*, 2012, 1 de marzo).

En este horizonte reflexiono junto a Stephen Ball (1994) que las escuelas son lugares donde la influencia interpersonal, el compromiso y las negociaciones entre bastidores llegan a ser tan importantes como los procedimientos formales y las reuniones oficiales. Los espacios educativos son, de hecho, campos de disputa ideológica más que burocracias abstractas y formales, aspecto a tener en cuenta para problematizar la cuestión racial en Cuba al interior de nuestras instituciones universitarias.

La profesora e intelectual cubana Graziella Pogolotti¹² expone desde su invaluable experiencia que la batalla contra el racismo debe librarse en el conjunto de la sociedad, junto a una articulación coherente con los planes de estudio del sistema educacional. Una visión integradora, que, desde la historia, el español y la literatura, permita conformar "(...) una mirada definitivamente liberada de concepciones eurocéntricas –sin renunciar a cuanto hemos heredados de una tradición occidental que también está en nosotros".

Para la investigadora y profesora Martha Cordiés Jakson, lidereada de la Casa de África de Santiago de Cuba, resulta contraproducente que no existan los *patakiés*¹³ en ningún grado de enseñanza. Según afirma se han realizado varias propuestas, desarrollado tesis de maestría y doctorado, pero no pasa de allí, todo queda a la espontaneidad de los maestros que quieren trabajar estos temas. Por lo cual entiende necesario un diseño curricular que incluya en todos los niveles de enseñanza la profundización en el legado africano, en la cultura africana (religión, *patakiés*, tradiciones, símbolos).

Pregunto a mis estudiantes de la universidad (Oriente): ¿Qué conocen de África? Y me responden ¡De allí trajeron los esclavos! (...) En la enseñanza se cambió la obra del escritor Alejo Carpentier *Ecué Yamba Ó* por *El Arpa y la sombra*. Se aumentó la carga horaria de griego y latín, se redujo la de Disciplinas como Cultura Africana y Caribeña, que solo se dejó como Caribeña (Cordiés Jakson, 2018).

En consonancia con los elementos anteriores resalto el diálogo sostenido con una estudiante universitaria negra de la carrera de Psicología, a partir de su experiencia en el entramado de las relaciones raciales en Cuba. Ella se había criado en el barrio Vista Hermosa de la provincia Camagüey, considerado *bueno y blanco* en el imaginario social. Luego se casó y fue a vivir a Reparto Prieto, un barrio conocido por su alta densidad poblacional de camagüeyanos negros/as, y con etiqueta de comunidad *marginal y conflictiva*.

12 Entrevista publicada en el *Boletín Comisión Aponte 00* (2012, 1 de marzo).

13 *Pataki*: Relato corto que coloca problemáticas y enseñanzas, desde una visión cosmogónica de la ancestralidad y religiosidad africana y afrocubana.

Durante mucho tiempo rechazó identificarse como vecina de ese nuevo barrio por estas etiquetas, y al ser negra tampoco se reconocía verdaderamente como de Vista Hermosa. Hasta hace poco –agregaría este conflicto, pero ya comienza a tener sentido de pertenencia y darse cuenta de que era un error prejuiciarse con su barrio actual. Sus conflictos e incertidumbres ontológicas se expresaron y canalizaron ese día, que se insertó la problemática racial en una discusión docente sobre política y sociedad.

La anterior anécdota confirma una percepción territorial de las fronteras raciales-espaciales, la dicotomía centro-periferia, que coincide con estudios sobre marginalidad realizados en barrios de la Habana (Rodríguez, 2011). También es coherente con las investigaciones sobre marginación y juventud en Cuba (Elaine Morales, 2013, 2017), donde resalta la incidencia del factor racial dentro de la percepción social y experiencias de marginación en los jóvenes cubanos/as, y que desfavorecen a negros y mestizos.

Para lograr la comprensión de la sociedad cubana actual y el abordaje de su perfeccionamiento antirracista y las relaciones étnico-raciales, se precisa tener en cuenta una postura práctico-crítica revolucionaria donde el educador necesita ser educado y educar desde los más disímiles espacios sociales. En diversas investigaciones (2014-2019) realizadas entre docentes de la Universidad de Camagüey, así como profesionales y activistas de instituciones culturales y organizaciones sociales, se identifica la emergencia de estereotipos y prejuicios raciales en los espacios universitarios.

Además, se reconoce la insuficiente preparación de los docentes para el tratamiento educativo a la diversidad cultural, la interculturalidad y las relaciones étnico-raciales. También desde el punto de vista teórico, pedagógico y didáctico es notable para profesoras/es la necesidad de profundizar en argumentos sobre el racismo y las relaciones étnico-raciales en Cuba, y en el análisis de la influencia histórica de estas problemáticas en los procesos educativos (Pons, 2017, 2018, 2021).

Nos preguntamos junto a Santiago Castro-Gómez (2007: 88) si ¿existe una alternativa para decolonizar la universidad? En una perspectiva decolonial coincido que para dar respuesta a esa cuestión precisamos de un sistemático diálogo de saberes que “(...) solo es posible a través de la decolonización del conocimiento y de la decolonización de las instituciones productoras o administradoras del conocimiento (...)”. Siguiendo este propósito el filósofo colombiano nos incita a interpelar la *hybris* del punto cero establecida por el racionalismo fundante de la universidad moderna, por lo cual entiende que: “(...) La universidad debería entablar diálogos y prácticas articulatorias con aquellos conocimientos que fueron excluidos del mapa moderno de las epistemes (...)” (p. 90).

CONSIDERACIONES FINALES

Para cerrar este panorama pedagógico-crítico es pertinente señalar experiencias que en la educación superior cubana contribuyen a incentivar el tratamiento curricular y la formación docente sobre la temática racial. En la Universidad de la Habana existen varias ediciones del diplomado sobre relaciones raciales en Cuba, así como otras formas de superación sobre antropología física y cultural que brindan argumentos para la labor educativa en función de la interculturalidad y el antirracismo como valores.

En la universidad de Matanzas existen cursos de pregrado y posgrado que fomentan el conocimiento de la cultura y la religiosidad afrocubana en su amplio espectro. De igual forma en la universidad de Cienfuegos la maestría en Historia y Antropología contribuye a la superación docente a través de diversos cursos como: antropología de familia; antropología lingüística; componentes étnicos de la nación cubana y cultura popular tradicional, entre otros.

La Universidad Central de Villa Clara fomenta desde su plan de posgrado cursos sobre temas de sociolingüística-afrohispánica, estudios afrohispanicos y sus antecedentes, los enfoques de las culturales africanas en América y sobre estudios cubanos de Fernando Ortiz, Lydia Cabrera y Rómulo Lachatañeré, entre otros.

En la Universidad de Camagüey desde el 2014 se impulsa una estrategia universitaria organizada por especialistas y docentes, de conjunto con el Comité Académico Ruta del Esclavo, la Red Territorial de Educadores/as Populares e instituciones culturales camagüeyanas (Pons et al., 2015). Desde una multiplicidad de ideas y posturas se ha logrado establecer una red de actividades de docencia, investigación y extensión universitaria para abordar las relaciones raciales en Cuba y generar espacios de discusión sobre relaciones étnico-raciales, con notables avances.

No obstante, los fundamentos que se muestran a través de este texto hacen evidente el desafío que implica pensar relaciones raciales y educación superior en Cuba. Sobre todo, el diseño y articulación de políticas para una educación que posibilite descolonizar esas prácticas y saberes tradicionales. Así como, responder a la particular conformación de la identidad cultural, étnica y racial de las relaciones sociales en Cuba.

La elaboración de argumentos teóricos y prácticos pertinentes para una estrategia educativa integral antidiscriminatoria desde las políticas universitarias, debe ser un articulado transdisciplinar, intersectorial que incluya un diagnóstico profundo de cómo se comportan los prejuicios en la sociedad cubana. Todo esto debe ayudar a comprender una práctica social concreta, que tiene lógicas sociales y educativas específicas, en los espacios públicos y privados.

Es preciso hacer esa construcción con la presencia y los saberes de los actores sociales, con las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones, los educadores, padres de familia. Incentivar una teoría social que pueda ser coherente con las prácticas, que sea implementada como líneas directrices curriculares en la educación, las políticas comunicacionales, en la investigación. Se perfila como una tarea de paciencia y conciencia, de voluntades, consensos y articulaciones en los campos político, social y educativo.

Como colofón de este artículo consideramos necesario, además, apuntar aspectos en la interrelación del tema racial en Cuba, con las políticas educativas, la presencia curricular y la formación docente, entre los cuales significo:

- Incrementar el abordaje investigativo transdisciplinar y en perspectiva comparada en el análisis y diseño de las políticas de equidad social y acceso a la universidad de las cubanas/os negras/os y otros grupos vulnerabilizados.
- Generar un análisis más integral y complejo en el diseño e implementación de políticas de justicia social y antirracismo efectivo al interior de las instituciones educativas.
- Una política de afirmación en equidad social y racial debe ser sistemática, escalonada, multifactorial, epistémica, axiológica y ontológica, en el ánimo de utilizar el potencial educativo de nuestro sistema de educación como parte de un articulado antidiscriminatorio sistémico junto a las organizaciones, la familia y las comunidades desde la primera infancia y a través de la educación para toda la vida.
- Los programas transversales para atender cualquier discriminación racial en Cuba se deben proponer ser interseccionales, a partir de la existencia de un reforzamiento social de múltiples discriminaciones, sin que esto diluya el tratamiento a la problemática racial específica.
- La capacitación docente y el incremento de las investigaciones aplicadas en el campo pedagógico-didáctico es vital para avanzar en el tema étnico-racial. No solo se trata de brindar fundamentos y explicaciones, con la intervención de especialistas y con un lenguaje academicista, también es necesario dialogar e investigar con y junto a los diversos actores educativos mediados por las relaciones étnico-raciales.
- Potenciar una concepción y prácticas de educación para las relaciones étnico-raciales [antirracista] desde una mirada interdisciplinar y crítica adecuadas al contexto cubano.

BIBLIOGRAFÍA

- Alarcón, Rodolfo. (2008). La Nueva Universidad Cubana. *Revista Pedagogía Universitaria*, 13(2). En <http://cvi.mes.edu.cu/peduniv/index.php/peduniv/article/view/440/431>
- Almeida, Yulexis. (2016). El acceso a la educación superior en Cuba. Breve reflexión desde la perspectiva racial, pp. 26-03. En Manuel P. Linares (Coord.), *Actualidad universitaria: publicaciones de excelencia*. Madrid: Libro de actas del Congreso CUICIID, Mesa Innovación 1.
- Arandia, Gisela. (2017). Estudio teórico crítico del racismo: un modelo de análisis epistemológico y político para el contexto cubano. [Tesis doctoral]. La Habana: Editorial Universitaria. En <http://eduniv.mes.edu.cu>
- Ávila, Niuva. (2012). Familia, educación y raza. Tres puntos que convergen. *Revista Universidad de la Habana*, 273, pp. 200-223, (La Habana).
- Ávila, Niuva. (2021). *Participación familiar en el acceso y permanencia en la Educación Superior. Un estudio de caso en la carrera Sociología de la Universidad de la Habana*. Tesis de doctorado en Ciencias Sociológicas, Facultad de Filosofía e Historia Departamento de Sociología, Universidad de la Habana, Cuba.
- Ball, Stephen J. (1994). *La micropolítica de la escuela: hacia una teoría de la organización escolar*. Madrid: Paidós.
- Bolívar, Antonio. (2005). Equidad educativa y teorías de la justicia. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 3(2), 42-69.
- Bolívar, Antonio et al. (2018). *Estado, políticas públicas y educación*. Buenos Aires; Campinas: CLACSO; Letras Libres.
- Bonetti, Lindomar. (2015). Fundamentos epistemológicos de las políticas educativas: de la razón moderna al discurso de inclusión social, pp. 63-77. En C. Tello (Comp.), *Los objetos de estudios de la política educativa*. Buenos Aires: Autores de Argentina [EPUB].
- Castro, Fidel. (2000: 8 de septiembre). Discurso pronunciado en el acto de solidaridad con Cuba efectuado en la Iglesia Riverside en Harlem, Nueva York, Estados Unidos. En <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/2000/esp/f080900e.html>
- Castro, Fidel. (2003, 7 de febrero). Intervención en la clausura del *Congreso de Pedagogía*, La Habana, Cuba. En <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/2003/esp/f070203e.html>
- Castro-Gómez, Santiago. (2007). Descolonizar la Universidad. La *hybris* del punto cero y el diálogo de saberes, pp.79-92. En Santiago Castro-Gómez y Ramón Grosfoguel (Comps.), *El giro decolonial. Hacia una diversidad epistémica, más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre.

- Cordiés Jackson, Martha. (2018). Oralidad y género. La presencia femenina en el *pataki*. Conferencia pronunciada en el VII *Encuentro José Antonio Aponte in memoriam* organizado por el Comité Académico Ruta del Esclavo de Camagüey, Cuba, el 25 de enero.
- Domínguez, María I. (2016, julio-diciembre). Educación superior: ¿inclusión social o reproducción de desigualdades? *Revista Temas*, 87-88, pp. 20-27.
- Espina, Rodrigo; Rodríguez, Pablo. (2006, enero-marzo). Raza y desigualdad en la Cuba actual. *Revista Temas* 45, pp. 44-54, (La Habana).
- García Cuevas, José L. (2014, 3 de noviembre). Correo de evaluación de las actividades sobre el tema racial en la Universidad de Camagüey a directivos universitarios. Camagüey: mimeo.
- González, María V. (2012). *Gestión de la extensión universitaria con enfoque intercultural en condiciones de universalización*. Tesis de doctorado en Ciencias Pedagógicas, Universidad de Camagüey, Cuba.
- Gómez, Lídice. (2016). El sistema educativo cubano y su carácter inclusivo. *Rev. Bras. Educ. Camp., Tocantinópolis*, 1(2), 364-380.
- Íñigo, Enrique; Sosa, Ana M. (2017). La dimensión social de la pertinencia como complemento sustancial en el logro de la equidad en la Educación Superior. *Revista Congreso Universidad*, 6(4), 152-168.
- Manzano, Maricelys. (2017). Raza y racialidad: colores y enfoques que matizan una realidad. *Revista Santiago*, 70, pp.131-138, Edición Aniversario UO.
- MES. (2016). *Planificación Estratégica 2017-2021*. La Habana: Ministerio de Educación Superior, Cuba.
- MES. (2018). *Objetivos de trabajo para el año 2019*. La Habana: Ministerio de Educación Superior, Cuba.
- Molano, M. C. (2000). ¿Quién tiró la tiza? La Habana: s.d. En <https://www.youtube.com/watch?v=P2WRRfYSr6M>
- Morales, Esteban. (2007). *Desafíos de la problemática racial en Cuba*. La Habana: Fundación Fernando Ortiz.
- Morales, Esteban. (2010). *La problemática racial en Cuba: algunos de sus desafíos*. La Habana: Editorial José Martí.
- Morales, Elaine. (2013). El proceso de marginación en la adolescencia y la juventud. Un análisis en Cuba, pp.285-318. En Ana I. Peñate (Coord.), *Realidad de la juventud cubana en el siglo XXI*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

- Morales, Elaine. (2017). *Marginación y juventud en Cuba: análisis desde la psicología social*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Núñez, Niurka et al. (2010). *Las relaciones raciales en Cuba. Estudios contemporáneos*. La Habana: Fundación Fernando Ortiz, Colección La Fuente Viva.
- ONEI. (2016). *El Color de la Piel según el Censo de Población y Viviendas 2012 en Cuba*. La Habana: Centro de Estudios de Población y Desarrollo.
- ONEI. (2018, octubre). *Informe Migraciones a nivel de estratos de asentamientos: resultados principales en la Encuesta Nacional de Migraciones (ENMIG)*. La Habana: Centro de Estudios de Población y Desarrollo.
- ONU. (2012). Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, pp. 3-78. En *Unidos contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia*, Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos. Nueva York: ONU.
- ONU. (2013, 23 de diciembre). Proclamación del Decenio Internacional de los Afrodescendientes. Resolución 68/237, Asamblea General de la ONU. Nueva York: ONU.
- ONU. (2014, 18 de noviembre). *Programa de actividades del Decenio Internacional para los Afrodescendientes. Resolución 69/16, Asamblea General de la ONU*. Nueva York: ONU.
- PCC. (2012, 1 de febrero). *Objetivos de trabajo del PCC aprobados en la Conferencia Nacional*. La Habana: Cubadebate.
- PCC. (2017). *Lineamientos de la Política económica y social del partido y la revolución para el período 2016-2021*. La Habana: Granma.
- Pons Giralt, Maikel et al. (2015, junio). Estrategia para la introducción del tema relaciones raciales en la Universidad de Camagüey. Camagüey: Memorias de la Conferencia Científica Metodológica 2015 de la Universidad de Camagüey. [ISBN 978-959-16-2487-1].
- Pons Giralt, Maikel. (2017). Estrategia de educación antirracista del docente universitario. Camagüey: Tesis de Maestría en Ciencias de la Educación Superior defendida en la Universidad de Camagüey.
- Pons Giralt, Maikel. (2018, julio-diciembre). Educación intercultural y antirracista: un acercamiento desde la universidad cubana. *Paulo Freire. Revista de Pedagogía Crítica*, 15(18), 203-220, (Santiago de Chile). [<https://doi.org/10.25074/07195532.18.737>].
- Pons Giralt, Maikel. (2021). *Cubanas/os negras/os en su laberinto educativo: un análisis pedagógico-crítico de ausencias/emergencias*. Tesis de doctorado en Educación, Programa de Posgraduación e Inclusión Social, Facultad de Educación, Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil.

- Puebla, Yaquelin. (2014). Características del nuevo ingreso a la educación superior en Cuba. Apuntes para su historia. *Revista Congreso Universidad*, 3(1), 1-10, (La Habana).
- República de Cuba. (2019). *Constitución de la República de Cuba*. La Habana: Cubadebate.
- Rodríguez, Pablo. (2011). *Los marginales de las Alturas del Mirador. Un estudio de caso*. La Habana: Fundación Fernando Ortiz, Colección La Fuente Viva.
- Romay, Zuleica. (2014). *Elogio de la altea o las paradojas de la racialidad*. La Habana: Fondo Editorial Casa de las Américas, Impreso.
- Tejuca, M. et al. (2017). Análisis del acceso a la educación superior cubana de los estudiantes de preuniversitario en el curso 2014-2015. *Revista Cubana Educación Superior*, 36(1), 165-186. En <http://scielo.sld.cu/pdf/rces/v36n1/rces15117.pdf>
- Tristá, Boris; Gort, Amelia; Íñigo, Enrique. (2013). Equidad en la Educación Superior Cubana: Logros y Desafíos. *Revista Lusófona de Educação*, 24, pp. 117-133. En <http://www.redalyc.org/pdf/349/34929705008.pdf>
- UNESCO. (2018). Plan de Acción 2018-2028. Presentado en *la III Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe*. Córdoba, Argentina.
- Zurbano, Roberto. (2012). Cuba: doce dificultades para enfrentar el (neo) racismo o doce razones para abrir el (otro) debate. *Revista Universidad de La Habana*, 273, pp. 266-277, (La Habana).
- Zurbano, Roberto. (2015). Racismo vs. socialismo en Cuba: un conflicto fuera de lugar (apuntes sobre/contra el colonialismo interno). *Meridional. Revista Chilena de Estudios Latinoamericanos*, 4, pp. 11-40.

LAS DISPUTAS SOBRE EL SENTIDO DE LO PÚBLICO EN LA EDUCACIÓN URUGUAYA: DE LOS LICEOS PÚBLICOS DE GESTIÓN PRIVADA A LA REFORMA CONSERVADORA (2010-2021)

Pablo Martinis

PRESENTACIÓN

Uruguay vivió entre 2005 y 2019 tres períodos de gobierno a cargo de la fuerza política de izquierda Frente Amplio. Estos constituyeron la primera experiencia política a nivel nacional por fuera de la predominancia de los partidos políticos tradicionales, el Partido Colorado y el Partido Nacional.

Los quince años de gobierno del Frente Amplio han sido definidos como una “era progresista” (Garcé y Yaffé, 2005) desde la ciencia política local. En estos tres lustros se introdujeron diversas reformas de corte progresista: se avanzó en una distribución más equitativa de la riqueza, con su consiguiente disminución de los niveles de pobreza. También se instaló una agenda de derechos que incluyó el matrimonio igualitario, la interrupción voluntaria del embarazo y una ley de reparación y protección a la población trans.

En el campo de la educación, se generaron políticas basadas en la promoción del derecho a la educación, las cuales se apoyaron en la Ley General de Educación aprobada en el año 2008. Esta definió a la educación como un bien público y social y ubicó al Estado como el necesario garante del derecho a la educación de todas las personas a lo largo de toda la vida.

No obstante, a partir del año 2010 es posible documentar la existencia de una ofensiva política de sectores conservadores (Martinis,

2020a; Martinis y Rodríguez Bissio, 2020), en el sentido que plantea Apple (2003), los cuales ubicaron a la educación como un campo de disputa en el marco de una estrategia más amplia que apuntaba a lograr la reinstalación en el gobierno de fuerzas políticas de derecha. Esta ofensiva fue parte de un movimiento que hizo posible el triunfo en las elecciones de noviembre de 2019 de una coalición de derecha, articulada con sectores emergentes de extrema derecha de neto cuño posfascista (Traverso, 2018).

A su vez, este movimiento se vio también impulsado por las contradicciones existentes a nivel interno en los propios gobiernos frenteamplistas, lo cual imposibilitó la existencia de una perspectiva conceptual y operativa unificada durante el desarrollo de estos (Martinis 2020a; Martinis y Rodríguez Bissio, 2020). Un aspecto que merece destacarse es que a nivel de la concepción de las políticas estas contradicciones se expresaron en la continuidad de algunas significaciones que habían sido generadas en el desarrollo de gobiernos conservadores precedentes. Un lugar muy relevante en este sentido lo ocupa la continuidad a la referencia a las políticas educativas como políticas de “equidad”, en contraposición de con la referencia a la noción de igualdad (Martinis, 2016), presente en una parte de la elaboración de la izquierda gobernante. Este debate remite al establecido entre perspectivas tributarias de entender la igualdad como igualdad de oportunidades o igualdad de posiciones, según lo planteado por Dubet (2011).

Desde un marco conceptual afectado por perspectivas posfundacionalistas (Marchart, 2009), el presente texto busca aportar elementos para la comprensión de las formas a través de las cuales fue ganado espacio en la sociedad uruguaya una concepción conservadora de la educación a partir, fundamentalmente, del año 2010. Intentaremos dar cuenta de algunos fenómenos que comenzaron a gestarse en plena “era progresista” y que se han profundizado a partir de la instalación del nuevo gobierno del Partido Nacional a partir del 1 de marzo de 2020.

A los efectos de cumplir con el plan propuesto, el texto se organiza en tres apartados. En el primero se esbozan algunas bases conceptuales sobre las cuales se sustenta el trabajo de investigación que alimenta el texto; estas se basan particularmente en la asunción de una perspectiva posfundacionalista para el análisis de los procesos sociales y educativos. En el segundo se plantean cinco movimientos que dan cuenta del progresivo avance de los sectores de la derecha política en su disputa acerca del carácter público de la educación en el período 2010-2021. Estos movimientos hacen referencia a: a) el uso de los significantes de “brecha de aprendizajes” y “crisis de la educación” como componentes centrales de una ofensiva crítica al funcionamiento de

la educación pública; b) el uso que de la modalidad de exoneraciones fiscales denominada “Donaciones especiales” se realizó desde una articulación de actores académicos, empresariales y políticos a los efectos de sustentar experiencias educativas denominadas “públicas de gestión privada”; c) la construcción a partir de la experiencia de los centros educativos mencionadas precedentemente de una propuesta más amplia de “liceos modelos” en todo el país; d) las medidas tomadas en dirección de expansión de la lógica privada en detrimento de la pública a partir de la instalación del nuevo gobierno de derechas el 1 de marzo de 2020; e) otros movimientos desde los cuales se ha disputado el sentido público de la educación, particularmente a través de la utilización de la noción de laicidad. Cierra el texto un apartado de reflexiones finales que pretende explicitar algunas características de los procesos indagados a la luz del marco conceptual general desde el cual se organizó el trabajo de investigación.

La organización metodológica del trabajo de investigación se sustenta en la perspectiva de “etnografía de redes” (Howard, 2002). En este caso, se trabajó básicamente a través del análisis de diversos tipos de documentos oficiales y de información radicada en diversos espacios de la *web*.

ALGUNAS LÍNEAS CONCEPTUALES PARA EL ABORDAJE DE LA TEMÁTICA

El enfoque teórico general que orienta nuestro trabajo se sostiene en la producción sobre lo social y los procesos de construcción hegemónica que son abordados desde la perspectiva del *análisis político del discurso* (Laclau y Mouffe, 2004). Por ello, concebimos las *producciones discursivas* como procesos sociales de construcción de significaciones que pugnan por hegemonizar los sentidos sobre lo educativo que circulan socialmente.

Nos interesa recuperar de esta perspectiva teórica una noción de sociedad entendida como estructura incompleta, en última instancia imposible (Laclau, 1993), nunca plenamente suturada, habitada por el conflicto y en permanente disputa entre diversas posiciones que pretenden construirse como hegemónicas.

La ubicación desde esta perspectiva conceptual nos coloca en sintonía con la perspectiva posfundacionalista en las ciencias sociales. El posfundacionalismo parte de la base de “una constante interrogación por las figuras metafísicas fundacionales, tales como la totalidad, la universalidad, la esencia y el fundamento” (Marchart, *op. cit.*, p. 14).

Las perspectivas desde las cuales trabajamos comparten esta preocupación por poner en discusión lo que Foucault llamaría la “lejana

idealidad del origen”.¹ Esa lejana idealidad, que también podríamos llamar “fundamento”, funciona como base de lo que Castoriadis (1983) llamó el “pensamiento heredado”. Ir más allá de estas herencias nos ubica frente al desafío de dudar del carácter inmanente de cualquier fundamento, a la vez que asumimos la existencia de la necesidad de este. Con esto, nos posicionamos más allá de cualquier lectura posmoderna que postule la disolución de todo fundamento, al mismo tiempo que reubicamos el fundamento en tanto contingente (Butler, 1992).

Desde aquí es posible pensar en una idea de sociedad como permanente movimiento de búsqueda de fundamento. En este sentido:

La sociedad siempre estará en búsqueda de un fundamento último, aunque lo máximo que puede lograr es un fundar efímero y contingente por medio de la política (una pluralidad de fundamentos parciales). Esta es la manera en que debe comprenderse el carácter diferencial de la diferencia política: lo político (localizado, por decirlo así, en el lado ontológico del Ser-como-fundamento) nunca será capaz de estar a la altura de su función en cuanto Fundamento, y, sin embargo, tiene que actualizarse bajo la forma de una política siempre concreta que, necesariamente, no entrega lo que ha prometido (Marchart, *op. cit.*, p. 23).

El mismo autor, retomando planteos de Laclau avanza en esta línea al plantear que:

El momento de antagonismo, en el cual la naturaleza indecible de las alternativas y su resolución a través de relaciones de poder devienen totalmente visibles, constituye el campo de lo “político” (Marchart, *op. cit.*, p. 189).

En otros términos, de lo que se trata es de apreciar el momento en que prácticas sociales sedimentadas son exhibidas en su carácter contingente, reubicándolas en su radical historicidad.

En buena medida, nuestros esfuerzos de investigación y reflexión tienen que ver con esta tarea de des-sedimentar (Laclau, 1993) –podríamos decir, deconstruir (Derrida, 1997)– sentidos sobre lo social que parecen haber devenido absolutamente ciertos, fijos, inmutables.

Es claro que en este enfoque la referencia a las “relaciones de poder” ocupa un lugar central. Nuestro trabajo en esta dirección se interesa por perspectivas teóricas que nos permiten leer estas relaciones en términos de producción de articulaciones hegemónicas (Laclau, Mouffe y la perspectiva del Análisis Político del Discurso más en general); prácticas de gobierno/producción de subjetividad (partiendo

1 “Hay que ser metafísico para buscarle un alma [a la historia] en la lejana idealidad del origen” (Foucault, 2004).

de la producción foucaultiana y continuando con sus derivas en los anglofoucaultianos o en las perspectivas generadas a través de los aportes de Deleuze y Guattari, entre otros); o la articulación de diferencia-deconstrucción-justicia desde una elaboración derrideana.

Entendemos que es posible postular formas de articulación conceptual entre las perspectivas enunciadas partiendo de su común base posfundacional. Se trata, ciertamente, de un posfundacionalismo no consensual que avanza en perspectivas no sustancialistas del poder y que, de diversas formas, pone énfasis en la incompletud / imposibilidad de la sociedad.

Un componente central de esta perspectiva posfundacionalista se ubica en el planteo de la “diferencia política”, lo cual refiere al establecimiento de distinciones entre “la política” y “lo político”. En este sentido, nos parece particularmente interesante recuperar la perspectiva de Mouffe (2009) al respecto. La autora sostiene:

Concibo “lo político” como la dimensión del antagonismo que considero constitutiva de las sociedades humanas, mientras que entiendo a “la política” como el conjunto de prácticas e instituciones a través de las cuales se crea un determinado orden, organizando la coexistencia humana en el contexto de la conflictividad derivada de lo político (Mouffe, 2009: 16).

Esta distinción nos permite por una parte apreciar en un nivel máximo de abstracción al antagonismo, con su inherente conflictividad, como elemento constitutivo de la conformación y existencia de las sociedades humanas. El conflicto tendría una dimensión inerradicable y se expresaría en el nivel de la práctica a través de las permanentes disputas por la hegemonía propias del ámbito de la política.

Es en estos sentidos que nos interesa especialmente apreciar las formas en que se estructura un discurso conservador sobre la educación uruguaya que pugna por fijar sentidos y disputar una posición hegemónica.

Nuestra lectura de las políticas educativas, por tanto, toma distancia de cualquier referencia a la existencia de procesos necesarios en la construcción de sentidos que nutran y den fundamento a las mismas. Entendemos el campo de la política educativa como un campo de disputas donde la apelación a discursos en esencia completos y verdaderos solamente remite a mostrar el carácter ideológico de los mismos, esto es, su imposible pretensión de totalidad (Laclau, 1993).

Buena parte de la crítica conservadora a las políticas educativas progresistas descansa en esta pretensión de verdad absoluta. Se las acusa de perniciosas en tanto irían en contra de algunos principios esencialmente verdaderos. Algunos de estos podrían nuclearse en torno a los significantes:

- Las diferencias sociales son naturales.
- Existe una naturaleza de los seres humanos en su existencia como hombres y mujeres que no debería ser puesta en discusión.
- Las personas logran objetivos en la vida sobre la base de sus propios méritos.
- El Estado no debería ocupar el lugar de las familias en cuanto a la educación moral de los niños.
- El mercado funciona mucho mejor organizando los procesos sociales que el Estado.
- La iniciativa privada es la única que puede superar la crisis a las que han llevado a la educación las perspectivas centradas en el rol del Estado.²

Estos, entre otros principios, son presentados como verdades absolutas que deberían regir la vida social. Los mismos conforman un entramado conceptual que articula elaboraciones provenientes del viejo conservadurismo norteamericano con otras propias del neoliberalismo en su caracterización más radicalmente mercadocéntrica (Moll, 2010).

Un enfoque posfundacionalista necesariamente ha de partir de la puesta en discusión de toda postulación de fundamentos absolutos, a la vez que ha de intentar dar cuenta de los procesos de construcción a partir de los cuales los discursos que los sostienen se han constituido. En algunos trabajos previos hemos intentado realizar algunos aportes en este sentido (Martinis, 2020a, 2020b; Martinis y Rodríguez Bissio, 2020). El presente texto pretende continuar profundizando en esa línea.

La “diferencia política” existente entre lo político y la política nos llama la atención acerca del lugar del conflicto en la configuración del campo de las políticas. En este sentido, un enfoque desde esta perspectiva necesariamente hace referencia a la necesidad de incorporar el conflicto como componente inherente de las relaciones sociales, tomando distancia de cualquier perspectiva consensual o que pretenda reducir los problemas sociales y educativos a componentes exclusivamente técnicos. Despolitizar los debates educativos implica construirlos desde perspectivas que prescindan de esa lógica inherentemente conflictiva que define desde lo político. Como muy acertadamente sostiene Bordoli (2019), aquí reside una diferencia sustantiva

2 En congruencia con estos planteos, un análisis sistemático y profundo de recientes textos de política educativa en Uruguay puede consultarse en Conde, Falkin y Rodríguez Bissio (2021).

del enfoque que presentamos con respecto a otros centrados exclusivamente en una mirada de la política y que centran sus lecturas en cuestiones vinculadas exclusivamente a la concepción o implementación de las políticas. Entendemos que la imposibilidad de una política plena está inscrita en la lógica misma de la diferencia política. Partiendo de esta base, toda lectura sobre educación es una lectura que remite al conflicto social y a disputas por la construcción de posiciones hegemónicas.

Partiendo de esta base, nos centramos en este texto en presentar y analizar algunas estrategias desarrolladas por el movimiento conservador en el campo de la educación en Uruguay en la década 2010-2020. Básicamente se trabajará en la indagación con respecto a cómo se ha ido configurando un espacio de disputa creciente en torno a la definición del carácter público de la educación.

LAS DISPUTAS EN TORNO AL CARÁCTER PÚBLICO DE LA EDUCACIÓN

PRIMER MOVIMIENTO: BRECHA DE APRENDIZAJES Y CRISIS DE LA EDUCACIÓN

En el período se instaló en la opinión pública la idea de la existencia de una crisis en la educación uruguaya (Dufrechou et al., 2019). Esta crisis fue presentada como efecto de la incapacidad de la educación pública de hacer frente a la “brecha de aprendizajes”, definida en función de las disparidades de resultados educativos entre sectores sociales polares. Ante esta crisis se propuso a la denominada “educación pública de gestión privada”, con fuerte financiamiento del sector privado, como alternativa frente a la educación pública (Martinis, 2020c).

La apelación a describir la crisis de educación a partir de la idea de la “brecha de aprendizajes” se sustenta fundamentalmente en los resultados de diversas pruebas estandarizadas de evaluación de aprendizajes. Desde los estudios pioneros de la Oficina de Cepal de Montevideo a comienzos de la década de los noventa (CEPAL, 1990; 1992) hasta las sucesivas evaluaciones PISA, de las cuales el país participa desde el año 2003, la referencia a los desiguales desempeños existentes entre los estudiantes de los contextos socioeconómicos opuestos ha sido una constante.

No obstante, el significativo “brecha de aprendizajes” comienza a tomar un tinte netamente político en la segunda década del presente siglo, cuando es fuertemente construido como un fenómeno que se produce por el fracaso de la educación pública en contextos de pobreza urbana. Con esto queremos llamar la atención acerca de que, si

bien la problemática viene siendo diagnosticada en la educación uruguaya desde hace al menos treinta años, en el pasado más reciente deja de ser vista como una disfunción del sistema educativo que podría ser resuelta a través de la reforma de este y pasa a ser vista como un rasgo inherente a lo que se define como la crisis de la educación pública.

En esta última década asistimos a un uso político de los resultados de las evaluaciones estandarizadas en la línea de lo que la investigadora alemana Gita Steiner-Khamsi (2003) ha denominado los procesos de “escandalización de la opinión pública”. Según esta autora, los estudios realizados a partir de las formas en que son recibidos los resultados de las evaluaciones estandarizadas del tipo de PISA o TIMMS en países de Europa y del norte de América muestran que en los casos en que estos resultados no son satisfactorios diversos sectores académicos, mediáticos y políticos promueven procesos de escandalización a nivel de la opinión pública. Estos procesos por lo general tienden a enfatizar la situación crítica en la que se encontraría la educación de ese país, graficada en los malos resultados académicos; así como a señalar la necesidad de iniciar procesos de reforma tomados de casos “exitosos” a nivel internacional.

Como ha señalado Ball (2020), la conformación de un orden educativo supranacional está en la base de estas tentativas de uniformizar las reformas educativas a partir de algunos modelos desarrollados en los países centrales. No en vano el mismo autor llama la atención acerca del lugar que la OCDE ocupa en la sistematización y promoción de ese orden educativo.³ Uno de los componentes de esta perspectiva en el que nos interesa detenernos es la centralidad que se otorga a la iniciativa y a la gestión privadas en la superación de los problemas educativos.

En el caso uruguayo, el proceso de “escandalización” se basó en la construcción de un par de significantes ubicados como antagónicos. Por una parte, se ubicó a la “crisis de la educación” (Dufrechou et al., 2019) como expresión del fracaso de la educación pública particularmente en los contextos de pobreza urbana. Por otra parte, se ubicó a la “educación pública de gestión privada” como la alternativa frente a la mencionada crisis. De este modo se concibió una discursividad en la que la negación de lo público suponía necesariamente colocar al ámbito privado como la única alternativa para la superación de la crisis.

3 La OCDE (2016) desarrolló una evaluación del sistema educativo uruguayo, la cual es fuertemente crítica con la organización de la educación pública en términos de gobernanza, equidad, formación de los docentes y procesos de rendición de cuentas. El mismo informe recomienda a nivel de la educación en primera infancia una profundización de las transferencias de recursos hacia el sector privado.

Es interesante hacer notar que la apelación al ámbito privado no se realiza a partir de las clásicas instituciones educativas de ese carácter, las cuales existen en el país desde antes de la instalación de un sistema educativo público de alcance nacional en el siglo XIX. En este caso “privado” no aparece como modalidad opuesta o diferente a la “pública” sino que se avanza en una pretensión de gestionar de modo privado a ámbitos que se definen como públicos.

Esto ciertamente configura una novedad en la estructuración discursiva del campo educativo en Uruguay. Reivindicar una educación que, siendo pública, sea a la vez de gestión privada, implica construir instituciones a las cuales pueda accederse gratuitamente sin ser parte de la red de escuelas públicas del país. Esto supone el acceso a alguna forma de subvención para estas instituciones. La existencia de instituciones educativas privadas subvencionadas total o parcialmente por el Estado es parte de un panorama ampliamente presente en diversos países de América Latina, pero constituye una novedad radical en cuanto a la educación formal y obligatoria en Uruguay.

La relación establecida entre los significantes “público” y “gratuito” muestra una reducción del carácter público de la educación a uno solo de los aspectos que lo conforman, el de la gratuidad. Esto deja de lado otra serie de consideraciones que ligan a lo público con lo común o a la centralidad que ocupa en los procesos de construcción de ciudadanía en términos republicanos y democráticos. A tal punto llega esta asociación de significantes que, en algunos casos, las instituciones se definen como de “educación gratuita de gestión privada”.

Esta pretensión de romper la clásica distinción “público” / “privado” en Uruguay da cuenta de una operación político-discursiva en la que los límites de lo público se tornan difusos ya que son penetrados por la lógica de lo privado. Es precisamente en este sentido en el que nos referimos a la existencia de una disputa en torno al carácter público de la educación. Interesa señalar la radical novedad que el establecimiento de esta disputa supone en el caso uruguayo, ya que se trata de un país que históricamente construyó una institucionalidad pública de carácter hegemónico en el cual las prestaciones privadas ocuparon un espacio secundario y claramente diferenciado.

El mecanismo a través del cual fue posible avanzar en dotar de condiciones de posibilidad materiales concretas al establecimiento de esta educación pública (gratuita) de gestión privada fue un mecanismo que se introduce en la legislación uruguaya a través de la reforma tributaria producida por el primer gobierno progresista en el año 2007. Se trata del instrumento de las “donaciones especiales”.

SEGUNDO MOVIMIENTO: DONACIONES ESPECIALES Y EDUCACIÓN PÚBLICA DE GESTIÓN PRIVADA

Este instrumento, definido a través de la Ley 18.083, habilitó que empresas privadas realicen donaciones a instituciones públicas o privadas que trabajan en temáticas de educación, infancia carenciada y salud, pudiendo descontar impositivamente el 81,25% de lo donado. El marco ha sido luego perfeccionado a través de diversas normativas, como las leyes 18.834, 19.149, 19.438 y 19.670 (Martinis, 2020c).

Si bien esta modalidad de financiamiento educativo involucra montos que son marginales dentro del conjunto de los recursos destinados a la educación en Uruguay, su relevancia ha sido fundamental para permitir el desarrollo de experiencias educativas organizadas por actores privados que se han propuesto poner en discusión el desempeño de la educación pública. Particularmente, estas experiencias se han posicionado como alternativas frente a lo que se define como el ya mencionado fracaso de la educación pública en contextos de pobreza en nuestro país (Martinis, 2020b).

En un trabajo anterior (Martinis, 2020c) sistematizamos el conjunto de la información disponible con respecto a los montos donados dentro del mecanismo de las donaciones especiales entre 2010 y 2019, prestando atención también a quienes eran los principales donantes y donatarios.

Una aproximación a dicho trabajo puede apreciarse en la tabla No. 1, en la que presentamos información acerca de los montos recibidos por los diversos donatarios que participan de esta modalidad. También hacemos referencia al porcentaje sobre el total de lo donado que ha sido percibido por cada institución.

Tabla 1. Montos totales (en millones de pesos uruguayos) y porcentajes del total de Donaciones Especiales recibidas por las diversas instituciones beneficiadas en el período 2010-2019

Institución	Total donaciones 2010-2019	Porcentaje del total en el período	Porcentaje acumulado
Fundación Impulso	473,1	50,06	50,06
ANEP (en su conjunto)	118,5	12,54	62,6
Liceo Jubilar Juan Pablo II	117,2	12,4	75
Liceo Providencia	80,1	8,48	83,48
Liceo Francisco	63,2	6,68	90,16

Bachillerato Tecnológico Ánima	39,2	4,14	94,3
Fundación Sophia	27,4	2,9	97,2
Colegio Sagrado Corazón	14,2	1,5	98,7
Los Rosales	5	0,53	99,23
Colegio Obra Banneux	2,6	0,28	99,51
Liceo San José de Tala	2,5	0,26	99,77
Colegio Belén	1,1	0,12	99,89
Colegio María Auxiliadora	1	0,11	100
Total	945,1	100	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de MEF (2019) y MEF (2020). Tomado de Martinis (2020c).

Un dato interesante para apreciar es que si bien la Administración Nacional de la Educación Pública⁴ (ANEP) ocupa el segundo lugar en la tabla, el monto que percibe es prácticamente equivalente al que recibe una institución, el Liceo Jubilar Juan Pablo II, y cuatro veces menor que el recaudado por la Fundación Impulso (Liceo Impulso). De aquí se desprende que el instrumento de las donaciones especiales ha sido particularmente beneficioso para un pequeño conjunto de instituciones privadas, las cuales han logrado niveles de financiamiento que multiplican por varias veces los recursos que maneja una institución educativa pública. En otros trabajos hemos avanzado en caracterizaciones de estas instituciones y de las estrategias políticas en las cuales se inscribe su promoción (Martinis, 2020a, 2020b, 2020c).

Se trata de un conjunto de instituciones privadas que reivindican su derecho a recibir financiamiento que garantice el carácter público (gratuito) de su tarea. Para ello recurren tanto a fondos aportados directamente por empresas y fundaciones privadas como a la modalidad indirecta de financiamiento a través de la modalidad de donaciones especiales. En este último caso es oportuno recordar que el

4 Ente autónomo que en el ordenamiento jurídico uruguayo es el responsable de las prestaciones educativas en el nivel de educación básica (obligatoria de 4 a 17 años) y de algunos niveles de educación terciaria (formación docente y formación técnico-tecnológica).

81,25% de los recursos donados desde el ámbito privado son luego devueltos a los donantes a través del beneficio de exoneraciones fiscales. En definitiva, se trata de una modalidad de distribución de recursos que direcciona fondos estatales a través de la intervención de actores privados.

A modo de ejemplo nos parece relevante tomar el caso de una de estas instituciones, la Fundación Impulso. Como quedó señalado precedentemente se trata de una institución que ha sido beneficiada por la mitad del conjunto total de los recursos donados a través de esta modalidad.

En trabajos anteriores (Martinis 2020a; 2020b) hemos profundizado en una caracterización de esta fundación. Retomando algunos aspectos de aquellos trabajos para el presente artículo nos parece interesante destacar que

Esta Fundación fue creada por un conjunto de destacados representantes del pensamiento neoliberal y conservador en Uruguay. Formaban parte de la primera Comisión de la Directiva de la Fundación el ex canciller del gobierno de derechas instalado el 1 de marzo, Ernesto Talvi, así como también el actual Ministro de Educación y Cultura, Pablo Da Silveira. En el caso de Talvi es necesario destacar su tarea entre los años 1997 y 2018 como director académico del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES). CERES es uno de los socios en Uruguay de la Atlas Economic Research Foundation, una organización dedicada a formar liderazgos y uno de los principales *think thank* ultraliberales o “libertaristas” de los Estados Unidos. La relación de CERES con la Fundación Atlas puede verificarse en la página web de esta última.⁵ En el caso de Da Silveira se trata de un destacado académico vinculado a la Universidad Católica del Uruguay y que tiene una profusa producción en la que aboga por soluciones de mercado para los problemas que entiende tiene la educación en Uruguay (Martinis, 2020a: 13).

También integran la Comisión Directiva de la fundación otros destacados actores de ámbitos económicos y sociales del país. Entre ellos merece especial destaque la figura de Nicolás Herrera, destacado abogado uruguayo e integrante de la selecta Mont Pelerin Society.⁶ La fundación se origina ya que estas personas,

5 Véase <https://www.atlasnetwork.org/partners/global-directory/centro-de-estudios-de-la-realidad-economica-y-social>

6 Un detallado CV de Herrera puede ser consultado en el sitio web del Estudio Guyer y Regules, uno de los principales estudios jurídicos que asesoran a empresas del país, de cual es socio principal. Véase https://www.guyer.com.uy/upcms/files/team_members/cv_es/1594766573_herrera-nicol-s-cv-espa-ol.pdf

(...) a título personal deciden tratar de desarrollar un instituto de enseñanza de ciclo básico (1° a 3° de liceo que ya se extendió a 6° año e incluso a un Bachillerato Vespertino incluyendo una opción Tecnológica de Informática), de tiempo completo, laico, gratuito y de gestión privada en una zona de contexto crítico para procurar contribuir a eliminar la brecha de aprendizaje.⁷

La cita tomada de la web de la fundación da cuenta de la estrategia puesta en marcha a los efectos de intervenir en los procesos de disputa por el carácter público de la educación. Partiendo de un elemento que no se menciona pero que indisimulablemente se encuentra presente, la crisis de la educación pública en contextos de pobreza urbana, la fundación opta por generar una institución educativa en esos mismos contextos a los efectos de avanzar en contra de la “brecha de aprendizaje”. Esta institución es definida como “laica”, “gratuita” y “de gestión privada”, abundando en tres significantes centrales en la disputa por ocupar un lugar en la resignificación de lo que se entiende por educación pública. Para ello se funda el Liceo Impulso, ubicado en el barrio Casavalle de la ciudad de Montevideo. Vale la pena señalar que este barrio es el que concentra los mayores niveles de pobreza de la ciudad de Montevideo, contando con un 60,1% de su población con al menos una necesidad básica insatisfecha (INE, 2013).

Como puede leerse en el sitio web del Liceo Impulso, su propuesta se centra en apuntar a eliminar la “brecha de aprendizajes”, apelando a una propuesta fuertemente centrada en el individuo. Citamos:

Impulsar significa estimular; promover una acción. Es también la fuerza que lleva un cuerpo en movimiento o en crecimiento. De eso se trata nuestro modelo educativo. Es posible eliminar la brecha de aprendizaje que hay entre nuestros alumnos y los alumnos de los mejores liceos del país, públicos y privados. En lo individual, promovemos la búsqueda de la felicidad, la realización personal, y la formación del carácter/de la personalidad. Cada uno de nosotros debe procurar ser, en la vida, productivo, útil a los demás, no solo a su entorno familiar, sino más allá en la sociedad. Estamos seguros de que en la búsqueda de la felicidad individual, única para cada persona, totalmente individual, el sentirnos útiles, valiosos, reconocidos por nuestros esfuerzos, talentos y virtudes, es un objetivo fundamental.

Sin una buena educación el camino de la realización personal se hace mucho más difícil. Pero esa educación no es suficiente. Se debe además educar la personalidad, el carácter como el conjunto de características y habilidades que hacen posible desarrollar el máximo potencial de la persona. Ellas son, por ejemplo: el auto control, la fortaleza para superar obstáculos, el optimismo, el ser agradecido, la curiosidad, y la honestidad, entre otros.

7 Tomado de <http://www.liceoimpulso.edu.uy/fundacion>.

Incluye el programa de valores una fuerte apuesta a la construcción del proyecto de vida personal y desarrollar el liderazgo como conducción de la propia vida.⁸

Esta síntesis de la propuesta educativa del Liceo Impulso ilustra muy claramente acerca de varias características que son centrales en el entramado conceptual que se genera para disputar el sentido público de la educación. Destacamos tres a título indicativo: a) la referencia a la “brecha de aprendizajes”, que como ya señalamos va en la línea de abonar la tesis de la crisis de la educación pública por su fracaso en generar resultados educativos exitosos en contextos de pobreza urbana; b) la centralidad que en la intervención pedagógica se asigna al individuo, apelando a la necesidad de obtener su felicidad “totalmente individual” y definiéndolo, entre otras características, por su utilidad; c) la necesidad de la educación del carácter con una impronta fuertemente moralizante (agradecimiento, honestidad). Esta última característica, al contextualizarse en cuanto a que se está educando a adolescentes que viven en contexto de pobreza urbana, nos remite a las discursividades de tono aleccionador y de control social propias de las formas de gestión de la miseria (Wacquant, 2000) en estados con fuertes improntas conservadoras. En un trabajo anterior nos referimos a estas intervenciones como formas de “gobierno de la pobreza” (Martinis, 2013), en tanto se direccionan en el sentido de la gestión de los pobres urbanos dentro de los cánones de integración social aceptables en contextos de fuerte fragmentación social.

El Liceo Impulso ingresa en la modalidad de “donaciones especiales” y, como hemos señalado, ha sido el principal receptor de recursos económicos en el marco de esta forma de financiamiento. Interesa señalar que esta captación de recursos no puede ser considerada como azarosa o casual, sino que es fruto de un proceso de coordinación de actores políticos, empresariales y académicos que apostaron a mostrar la viabilidad de este tipo de emprendimientos educativos privados financiados de modo indirecto por fondos estatales. Como sosteníamos en un trabajo anterior:

Es importante destacar que este direccionamiento de recursos de ningún modo puede entenderse como un fenómeno casual o aleatorio. El Liceo Impulso es concebido por sectores de la derecha uruguaya vinculadas a perspectivas conservadoras y neoliberales como el ejemplo modélico que debe mostrar la primacía de la gestión privada sobre la pública en términos de transformación educativa. Por lo tanto, aquí precisamente subyace la base material desde el cual se sostiene una renovada discursividad conservadora en la educación uruguaya (Martinis, 2020a: 13-14).

8 Ibidem.

En función del espacio disponible para el desarrollo del presente artículo no nos detendremos en la consideración de otras instituciones financiadas bajo el procedimiento de las “donaciones especiales” y que han cumplido una función convergente con la del Liceo Impulso en la producción de un modelo educativo que pueda ser presentado como alternativo a la educación pública de carácter estatal. Se trata tanto de instituciones de carácter laico como pertenecientes a diversos sectores de la Iglesia Católica, todas ellas financiadas indirectamente por fondos estatales, así como también receptoras de fondos provenientes de fundaciones y empresas privadas directamente. En su conjunto dan cuenta de un esfuerzo articulado por disputar, a través de la presentación de los resultados educativos obtenidos en contextos de pobreza urbana, el lugar hegemónico de la educación pública en el país. En este sentido, se impulsa el ingreso de Uruguay en los procesos de reforma educativa a nivel global descriptos por Ball (2014).

Estas intervenciones son llevadas adelante por actores que se posicionan desde perspectivas que definen como estrictamente racionales, dejando de lado toda referencia al carácter político, por tanto, conflictivo, de los problemas educativos. Como ha sido ampliamente abordado en la bibliografía especializada en el tema, un elemento asociado a esta perspectiva global de la educación tiene que ver con la instalación como verdadera de la idea de que las soluciones de mercado y la privatización constituyen claves para superar los problemas de la educación pública (Peroni, 2013; Bellei y Orellana, 2014; Verger, Fontdevila y Zancajo: 2016).

Estas intervenciones nos muestran una forma específica de intervención del sector empresarial privado en la educación a través del financiamiento de experiencias educativas. Entendemos útil visualizar este proceso a través del concepto de “filantropía estratégica” (Ball y Olmedo, 2013), ya que buena parte de estas iniciativas son justificadas desde un discurso de ayuda social hacia quienes están socialmente en posiciones más desaventajadas. No obstante, como bien nos señalan los autores, estas nuevas formas de filantropía se alejan de la noción clásica de caridad en tanto entienden el financiamiento de ciertos emprendimientos educativos como parte de estrategias más amplias que pueden tener que ver tanto con la generación de determinados efectos políticos como con la búsqueda de un rédito económico. En nuestro caso nos interesa especialmente llamar la atención acerca de cómo estas formas de “filantropía” se articulan en un proyecto político-pedagógico de desvalorización de la educación pública y entronización de formas privadas con acceso gratuito en contextos de pobreza urbana.

Un elemento empírico sobre el que se sostiene la estrategia de promoción de estas formas de educación es la amplia difusión que

obtienen los resultados educativos a los que llegan anualmente. Efectivamente, estas instituciones logran mejores niveles de aprendizajes, o al menos eso surge de los niveles de promoción de grado que acreditan tener, que las instituciones públicas ubicadas en sus mismos contextos socioeconómicos. Estos resultados son ampliamente publicitados por diversos actores mediáticos y políticos. Lo que no suelen señalar estos actores es que las instituciones que funcionan bajo esta modalidad cuentan con formas más o menos sutiles de selección de su matrícula y disponen de recursos que son siempre francamente superiores a los que se destinan para financiar a las instituciones educativas públicas. Según se ha establecido en una investigación que abordó este segundo tema: “Desde 2015 (primer año con que se cuenta información del balance en la Rendición de Cuentas), por cada peso por estudiante que gasta el CES,⁹ el Impulso gastó \$2,63 en 2015; \$2,2 en 2016; y \$ 2 en 2017” (Dufrechou et al., 2019: 110).

Una forma de apreciar el impacto que en términos de propuesta de políticas educativas ha tenido la implementación de esta modalidad educativa cuyo caso ejemplar es el Liceo Impulso, es apreciar cómo ha servido de base para la generación de una agenda de política educativa por parte de los sectores conservadores y neoliberales. Recorremos algunos hitos en la construcción de esa agenda a modo indicativo.

- En el año 2013 el Senador del Partido Colorado Pedro Bordaberry presenta un proyecto de Ley para que sean creados centros educativos públicos de gestión privada. En una nota publicada por el portal de noticias uruguayo *Montevideo Portal*, se presentaba la justificación esgrimida por el asesor en temas de educación, Robert Silva, en estos términos:

Silva destacó que estos sistemas se basan en que “el Estado otorgue recursos a organizaciones de la sociedad civil” para que estas se encarguen de brindar la asistencia a sectores de la población de contexto más crítico, generando así una “herramienta alternativa” para combatir índices como la deserción o los bajos niveles de egreso (2013, 28 de mayo).

Si bien el proyecto de Bordaberry, senador de los sectores más a la derecha del Partido Colorado, no fue aprobado, constituye un antecedente relevante en el esfuerzo de impulsar una disputa acerca del carácter público de la educación en Uruguay. También se ubica en la línea de reclamar financiamiento estatal para emprendimientos educativos privados.

9 La sigla CES corresponde a “Consejo de Educación Secundaria”. Organismo público responsable de la educación secundaria en Uruguay.

En el año 2016, el Centro de Estudios de la Realidad Económico y Social (CERES) *think tank* de corte ultraliberal al que ya nos hemos referido en este texto, dirigido por el economista Ernesto Talvi, a quien también hemos mencionado, lanzó la propuesta de establecer en Uruguay 136 liceos modelos en contexto de pobreza urbana. Esta propuesta se fundamenta directamente en la experiencia del Liceo Impulso.

En una entrevista concedida al diario montevideano *El País*, el propio Talvi sostenía:

“Si nos quedamos fuera de la revolución económica del siglo XXI y no preparamos a las generaciones jóvenes para tener las destrezas que les van a permitir insertarse en esa economía, nos vamos a ir atrasando como país porque a nadie le va a interesar venir a invertir acá si no está el capital humano necesario”, advierte. El director de Ceres admira al liceo Impulso. “Ha cambiado la vida de los chicos, de las familias y de la comunidad que estaba ‘guetizada’ y deprimida. Solo 5% de los chicos concebían la idea de tener estudios después de terminar el liceo. Hoy 85 de cada 100 piensan en ser profesionales. Tienen 10 horas de clase por día, tres comidas, tienen atención sanitaria permanente, están bien alimentados” (2016, 12 de junio).

Esta iniciativa nos permite apreciar la voluntad existente en ciertos sectores políticos, académicos y empresariales por generalizar la experiencia del Liceo Impulso. Es a partir de esta iniciativa generada por el CERES que la disputa en torno al carácter público de la educación se presenta como con vocación radical en el conjunto del sistema educativo uruguayo, trascendiendo el carácter puntual de las experiencias previas. Este dato es de suma importancia en nuestro trabajo de investigación ya que muestra la existencia de una estrategia de disputa que se ubica en el nivel de la confrontación por la organización de las políticas educativas.

TERCER MOVIMIENTO: LOS “LICEOS MODELO”

A partir de la notoriedad pública obtenida por el economista Talvi desde su trabajo en CERES, este decide lanzarse a desarrollar una carrera en la arena política. Para ello se involucra en la disputa por la candidatura presidencial dentro del Partido Colorado, el mismo de Bordaberry, en el año 2019. Su precandidatura resulta vencedora en la interna disputada en el partido, por lo cual accede a la candidatura única por el Partido Colorado para las elecciones nacionales de octubre de 2019.

Junto con Talvi ingresa a la política la propuesta de instalar 136 liceos, la cual es incluida en la plataforma programática del partido ante el acto eleccionario. El fundamento y las características de la propuesta son las mismas que ya se habían generado en la propuesta

de CERES. A esta base se le agrega la puntualización de tres características que deberán tener estas nuevas instituciones: excelencia académica, contención y trabajo con familia y comunidad. En el apartado vinculado a “excelencia” se señala una serie de atributos que deberán tener los docentes que trabajen en estos centros y se deja constancia que su selección se realizará a través de llamados públicos abiertos “entre docentes que reúnan las características antes referidas, así como un fuerte compromiso social y vocación por la educación en el marco de una formación acreditada (Partido Colorado, 2019: 178). Este señalamiento es de valor en términos de que la forma de selección que se propone no es la que está establecida en el Estatuto de Funcionario Docente en función del cual se organiza el acceso a los cargos en la educación pública uruguaya. Como veremos más adelante, se esbozan aquí algunas transformaciones en las formas de regulación del trabajo docente que serán luego integradas en el ordenamiento legal nacional. Estos cambios parecen dirigirse en términos de incorporar elementos propios de formas de gestión privadas en los procedimientos de la educación pública. Ello se ve completado con otro principio que se introduce a continuación: el otorgamiento de mayores niveles de autonomía a los centros transfiriendo mayores capacidades de toma de decisiones a las “comunidades educativas”

En el apartado en que se hace referencia a “contención”, se establece que se tratará de instituciones que trabajarán en doble horario, incluyendo los días sábado. A su vez se establece la existencia de tutorías “para estudiantes con dificultades de aprendizaje y vinculares” y la “organización de planes de prácticas e inserción laboral, de manera de fomentar la cultura de la formalidad y construir capital social” (Partido Colorado, 2019: 179). En continuidad con ciertas perspectivas moralizadoras y de control social que habíamos señalado en las experiencias referidas previamente, subyace aquí una construcción del sujeto de la educación desde sus carencias, elemento directamente asociado a su exigencia en contextos de pobreza.

Finalmente, en lo que hace referencia al trabajo con “familias y comunidad”, se señala el trabajo que deberá realizarse de construcción de “actitudes y valores”, elemento que viene a reforzar lo planteado en el párrafo precedente.

Luego de quedar en tercer lugar en la primera vuelta de la elección nacional de octubre de 2019, el Partido Colorado se integra a una coalición de partidos de centro y derechas que apoyará la candidatura del líder del Partido Nacional, Luis Lacalle Pou, quien había ocupado el segundo lugar en el acto electoral. El primer lugar fue alcanzado por el candidato del partido de izquierdas Frente Amplio, pero sin lograr una mayoría que le permitiera imponerse en primera vuelta.

La coalición de centro y derechas nucleada en torno a Lacalle Pou elabora un documento programático que fue nombrado como “Compromiso por el País”. En el mismo nuevamente se integra la propuesta de creación de instituciones modelo en contextos de pobreza urbana. En el capítulo 8 del mencionado documento, titulado “Transformar la Educación”, puede leerse el objetivo de desarrollar un: “Plan de instalación de centros modelo de Educación Media en barrios vulnerables de todo el país, que funcionarán en el marco de una nueva modalidad educativa de la ANEP”.¹⁰

Si bien no se mantiene la referencia a la cantidad de 136 centros educativos, si se mantiene la idea original que hemos rastreado en primera instancia en la propuesta de CERES basada en la experiencia del Liceo Impulso. Un dato interesante para destacar es que el responsable de la elaboración programática por parte del equipo de Lacalle Pou es el Dr. Pablo Da Silveira. De este modo, vuelven a encontrarse en la tarea de fundamentar una propuesta educativa quienes ya habían convergido en la Fundación Impulso, origen del movimiento de disputa por el sentido público de la educación.

CUARTO MOVIMIENTO: LA DERECHA EN EL GOBIERNO LOS CAMBIOS EN LA LEGISLACIÓN

A partir del triunfo de la coalición que impulsó a Luis Lacalle Pou a la presidencia de la república en noviembre de 2019 comienza una nueva etapa para el país. El nuevo gobierno impulsará una serie de transformaciones en diversas esferas de la vida nacional tendientes a, por un lado, reducir el papel del Estado en la intervención y regulación de procesos económicos y sociales, y, por el otro, promover mecanismos para una expansión de los espacios de mercado en relación a esos mismos procesos. Este tipo de reformas, que claramente pueden ser consideradas parte de la impronta neoliberal que caracteriza a una parte de la nueva coalición gobernante se ven además articulados con otras iniciativas de corte netamente conservador, dando la pauta de las dos grandes referencias ideológicas que surcan el nuevo elenco gobernante.

El gran instrumento legislativo que se ha utilizado para dar vía rápida a la aprobación de un conjunto de nomas centrales para las reformas que se pretende implementar ha sido el de una Ley con declaratoria de urgente consideración. Este recurso legislativo está previsto en el ordenamiento jurídico uruguayo para casos excepcionales en los cuales un gobierno que no cuenta con mayoría legislativa propia y pretende impulsar el tratamiento urgente de una temática, estableciéndose que, si el parlamento no tomara posición sobre el tema

10 Tomado de <https://lacallepou.uy/compromiso.pdf>

en el período de 90 días, el proyecto de ley sería automáticamente aprobado. El uso dado por las nuevas autoridades a este recurso ha sido polémico por tres elementos: a) se trata de un gobierno que en el marco de la coalición formada en 2019, cuenta con mayoría legislativa propia; b) no aborda una temática en particular, si no que abarca diez temáticas: seguridad pública, servicios de inteligencia, educación, economía, empresas públicas, eficiencia del Estado, sector agropecuario, relaciones laborales y seguridad social, desarrollo social y salud, vivienda y modificaciones al Código Civil; c) presenta un déficit democrático importante, ya que ha obligado al parlamento a tomar decisiones sobre tantos temas en tiempos muy escasos, además de que el debate se dio en pleno desarrollo de la pandemia generada por el COVID-19, impidiendo procesos de movilización y participación social en el debate de tan relevantes temas.

Más allá de los déficits señalados, la ley fue promulgada el 9 de julio de 2020, con el N° 19.889.¹¹ Consta de 476 artículos. La sección sobre educación de la Ley abarca 79 artículos, un 17% del total del de su articulado. Deroga 11 y sustituye 59 artículos de los 120 que componían la Ley General de Educación N° 18.437, aprobada en el año 2008 durante el tercer año de los quince en que se desarrollaron los tres gobiernos progresistas.

Si bien un análisis exhaustivo de los contenidos de la nueva ley con respecto a la educación excede las posibilidades del presente capítulo, sí nos interesa señalar las temáticas principales que son abordadas en la misma. Sintetizamos esa información en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Principales cambios introducidos en la Ley 19.889

Temática	Artículos involucrados	Cambios introducidos
Gobierno del sistema educativo	144; 184 a 186; 151; 152; 158; 172 y 174	Habilita a actores de la educación privada a participar del gobierno de la educación pública. Introduce actores privados en organismos de coordinación de la educación.
Internacionalización de la educación	129; 138	Elimina la prohibición de firmas acuerdos que tiendan a la mercantilización de la educación. Desregula la expedición de certificados en educación a distancia.

11 El texto de la Ley 19.899 puede ser consultado en <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu7957272088731.htm>

Formación docente	198	Desmonta el sistema terciario de educación pública y establece un sistema de competencia entre instituciones públicas y privadas. Organiza un sistema de becas al que en principio solamente podrán postular estudiantes de centros privados.
Políticas docentes y autonomía de centros educativos	193	Habilita a directores de centros educativos a participar en contratación y despido de docentes. Establece posibilidad de generar estímulos docentes en función de desempeño.

Fuente: Elaboración propia en base a los artículos de la Ley 19.889.

La ley en términos generales se ubica desde una posición de restringir el carácter público del sistema nacional de educación en Uruguay, recateando ámbitos de participación de actores sociales y limitando las competencias estatales en ciertas áreas; por otra parte, habilita niveles de participación de actores privados en el gobierno y gestión del sistema educativo a niveles nunca vistos en la historia de la educación nacional. A esto debe sumarse que genera incentivos para el ingreso de prestadores internacionales privados a la provisión de servicios educativos en el país. Una síntesis ajustada del contenido de la ley ha sido propuesta por Capobianco (2020):

La ley tiene una clara orientación centralizadora, antiautonomista y reduce a un mínimo los espacios de cogobierno, lo cual es propio de perspectivas tecnocráticas, que conciben la democracia en forma limitada y no como la participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos. Su orientación es además privatizadora, tanto por los espacios de representación que abre a la educación privada como por algunos mecanismos de funcionamiento que propone (entre ellas la designación de los docentes por parte de los directores) y parece dar importantes pasos hacia la consideración de la educación como una mercancía (p. 25).

Siguiendo con la línea argumental del presente artículo nos interesa particularmente detenernos en los cambios introducidos que van en la línea de la disputa del sentido público de la educación. Por un lado, podemos dar cuenta de cambios que van en la línea ya analizada que comienza con la implementación de liceos gratuitos de gestión privada y desemboca en la incorporación de la propuesta de instalación de liceos modelo en zonas de pobreza urbana.

En esta línea, el artículo 193 de la Ley 19.899 introduce la posibilidad de generar cambios en la normativa que regula las formas de acceso y permanencia a los cargos por parte de los docentes, sus remuneraciones y las competencias de los directores. En este sentido,

se establece la posibilidad de otorgar a los directores de los centros educativos la potestad de contratar docentes y decidir sobre su continuidad en el cargo (literales E y F). También define que se podrán “establecer compensaciones o complementos salariales y otros beneficios” (literal D) a los docentes en función del cumplimiento de metas de política educativa. Todo ello queda enmarcado en la consideración de que:

Todo nuevo régimen podrá aplicarse a los centros educativos públicos actuales, a un subconjunto de los mismos o a los que se creen. En cualquier caso, todos los funcionarios docentes y no docentes de un centro educativo quedarán alcanzados sin excepción por el régimen definido para el mismo (Ley 19.899, art. 193, literal C).

Como puede comprenderse del texto citado, la ley introduce la posibilidad de generar una normativa específica para un subconjunto de los centros educativos públicos del país. Los elementos que en el propio texto legal caracterizan este modelo de centro (discrecionalidad de los directores en la designación de docentes, existencia de compensaciones salariales en función de resultados, entre otros) dan cuenta de la aplicación en la educación pública de un conjunto de principios propios de ámbitos empresariales y privados, similares a los que caracterizan a los centros educativos gratuitos de gestión privada. Estamos ante lo que en la bibliografía especializada ha sido denominado como procesos de privatización endógena, esto es “formas de privatización (que) implican la importación de ideas, métodos y prácticas del sector privado a fin de hacer que el sector público se asemeje cada vez más a una empresa y sea tan eficiente como una empresa” (Ball y Youdell, 2008: 8).

Se presentan en la ley 19899, como ya hemos mencionado, otras líneas que apuntan al desarrollo de procesos de privatización educativa, tanto en términos exógenos como endógenos. Excede los alcances del presente capítulo abordarlas en su conjunto. De todos modos, sí nos interesa dejar constancia brevemente de dos de ellas. Por una parte, se introducen una modificación en el artículo 14 de la Ley General de Educación 18.437 del año 2008. Transcribimos el texto original del artículo y a continuación el actual.

Texto de la Ley General de Educación (2008):

(Tratados internacionales y cooperación internacional). El Estado al definir la política educativa nacional promoverá que la educación sea concebida como un bien público y que la cooperación internacional sea coadyuvante a los fines establecidos en el artículo precedente. No se suscribirá acuerdo o tratado alguno, bilateral o multilateral, con Estados u organismos internacionales, que directa o indirectamente signifiquen considerar a la educación como un servicio lucrativo o alentar su mercantilización.

Texto actual de la Ley 19.899 (artículo 129):

(Tratados internacionales y cooperación internacional). El Estado al definir la política educativa nacional promoverá que la educación sea concebida como un bien público y que la cooperación internacional sea coadyuvante a los fines establecidos en el artículo precedente. No se suscribirá acuerdo o tratado alguno, bilateral o multilateral, con Estados u organismos internacionales, que reduzcan la educación a la condición de servicio lucrativo.

Como puede apreciarse, se quita la referencia a los procesos de mercantilización y se introducen algunos ajustes en la redacción que alivianan la referencia al carácter lucrativo.

Por otra parte, en el artículo 198 se establece un mecanismo de competencia entre instituciones públicas y privadas para el acceso al reconocimiento del carácter universitario de las carreras de formación docente, a la vez que se establece un sistema de becas para estudiantes que cursen esas carreras en instituciones con reconocimiento universitario, las cuales en el presente se encuentran exclusivamente en la órbita privada.

LA PUESTA EN MARCHA DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

Si bien la Ley 19.899 estableció bases normativas para un avance en la disputa sobre el carácter público de la educación, la implementación concreta comienza a desarrollarse a través de la presentación para su aprobación parlamentaria del presupuesto quinquenal de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Este pedido presupuestal, presentado y aprobado en la segunda mitad del año 2020, se sustenta conceptual y prácticamente en la presentación de un proyecto de política educativa a cinco años titulado “Plan de Desarrollo Educativo 2020-2024”.

La parte propositiva del Plan se organiza en seis lineamientos estratégicos, de los cuales se desprenden, en orden de progresiva concreción: líneas de políticas educativa, objetivos estratégicos y estrategias.

Los seis lineamientos estratégicos son: 1) Ampliar el acceso, la retención, el egreso y mejorar el trayecto de todos los estudiantes en los diferentes ciclos de su formación, promoviendo aprendizajes de calidad. 2) Reducir la inequidad interna del sistema educativo y mejorar los aprendizajes de los estudiantes, con foco en los sectores de mayor vulnerabilidad educativa y social. 3) Adecuar la propuesta curricular en todos los niveles educativos. 4) Fortalecer la gestión de los centros y promover comunidades integradas y de aprendizaje. 5) Diseñar y establecer una política nacional docente que incluya la formación inicial, el desarrollo y la carrera profesional, así como las condiciones de trabajo. 6) Transformar el diseño y la gestión institucional,

profesionalizando los procesos y las funciones técnico-administrativa y de servicios (ANEP, 2020).

A los efectos analíticos que se proponen en el presente capítulo, nos detendremos particularmente en algunas de las estrategias propuestas, ya que son las que comportan un mayor grado de concreción en las acciones propuestas.

Un elemento que es posible apreciar reiteradamente en estrategias asociadas a diversos objetivos estratégicos en cada uno de los lineamientos propuestos es el de la necesidad de desarrollar acciones que son definidas como “socioeducativas” con organizaciones de la sociedad civil. También se señala la posibilidad de convenios con entidades nacionales o internacionales. En ninguno de los casos se aclara a qué tipos de organizaciones de la sociedad civil o entidades nacionales o internacionales se está haciendo referencia, motivo por el cual queda abierta la posibilidad, en continuidad con las líneas de análisis que hemos venido realizando en el presente capítulo, que estemos ante procesos de privatización o de introducción de rasgos de mercantilización de la educación.

Otro elemento que es recurrentemente planteado es la implementación de programas focalizados de diverso tipo en relación a poblaciones que presentan “vulnerabilidad educativa”. En esa línea, se establece como estrategia en diversos momentos la “Ampliación del tiempo pedagógico a partir de la transformación de centros educativos de la ANEP o en el marco de convenios que se suscriban con otras entidades públicas del área social u organizaciones sociales (OSC)” (ANEP, 2020: 133).

Queda en esta estrategia planteado un nexo directo con la instalación de centros educativos modelos en zonas de pobreza urbana, en coherencia con los antecedentes que hemos recopilado a lo largo del desarrollo del presente capítulo. Ubicamos por tanto aquí otro mojón en la disputa por la definición del sentido de lo público en la educación uruguaya. Esta estrategia se tornará concreta a través de la implementación a partir del año 2021 de los denominados “Centros María Espínola”, a los que nos referiremos a continuación.

LOS “CENTROS MARÍA ESPÍNOLA”. ACCIONES FOCALIZADAS EN CONTEXTOS DE POBREZA URBANA

Por resolución de fecha 2 de diciembre de 2020 el Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública aprobó el desarrollo de un nuevo modelo de centro educativo de enseñanza media básica titulado “Centros María Espínola”.

En la mencionada resolución se establece que el modelo tiene como objetivo “cambiar la matriz de organización de la enseñanza media” (ANEP-CODICEN, 2020: 1). En el conjunto del documento se insiste

particularmente en las características de los docentes que podrán trabajar en esos centros, señalando que se trabajará para generar “comunidades profesionales de docentes, estables y motivados” (p. 3), así como que las autoridades correspondientes deben poner en conocimiento de los docentes que el cargo que eligen debe mantenerse durante tres años y que han de recabar la voluntad expresa de los docentes que opten por integrarse a estos centros “de realizar las instancias de capacitación y desarrollo profesional que se establecerán oportunamente” (p. 4).

Por otra parte, el propio documento en el que se plasma la propuesta de estos Centros (ANEP, 2021) establece que sus dos pilares fundamentales consisten en “el seguimiento cercano y permanente de los procesos educativos de los estudiantes y la orientación y el apoyo de la labor docente a través de diferentes estrategias por parte de los equipos de gestión (p. 2). A su vez, el propósito es definido como “reducir la inequidad interna del sistema educativo y mejorar los aprendizajes de los estudiantes, con foco en los sectores de mayor vulnerabilidad educativa y social” (p. 2), lo cual ubica a la propuesta en la línea de las acciones contra la “brecha educativa”, en la conceptualización que hemos trabajado previamente en este capítulo. El documento en su conjunto sustenta una opción por acciones focalizadas sobre poblaciones que viven en situación de pobreza, planteando en reiteradas oportunidades la caracterización de diversos roles que se constituyen en el equipo docente en términos de “liderazgo”.

Una mirada global de esta propuesta permite ubicar su lugar en la serie de eventos que desde principios de la década de 2010 se han ido configurando como parte de los procesos de disputa por la significación del carácter público de la educación. En este caso, la promoción de un modelo de centro educativo diverso al establecido en la educación pública, a los efectos de incidir en la educación de las poblaciones urbanas pobres, muestra uno de los ejes discursivos en los que se han sustentado las posiciones que articulan conservadurismo y neoliberalismo en el escenario educativo uruguayo. Por otro lado, la incorporación de formas de gestión y significantes propias del ámbito empresarial privado dan la pauta de un momento avance significativo, ahora desde la gestión del propio sistema educativo público, en los procesos de privatización endógena. Una forma de concebir y hacer la educación pública con fuerte impronta privatizadora se va instalando decididamente.

Será necesario hacer un seguimiento de la implementación de este modelo de centro educativo, así como de otras innovaciones que se proponen para la educación pública en sus diversos ámbitos a los efectos de dar cuenta de los niveles de avance que se logra en la disputa por dotar de un sentido novedoso al carácter público de la educación en Uruguay.

OTROS MOVIMIENTOS QUE CONSTITUYEN EL HORIZONTE ACTUAL DE DISPUTA POR EL SENTIDO PÚBLICO DE LA EDUCACIÓN EN URUGUAY. EL CONCEPTO DE LAICIDAD

Si bien la extensión del presente capítulo no permite detenerse en detalle en otro conjunto de eventos que actualmente son parte de las disputas que sectores conservadores y neoliberales plantean con respecto al carácter público de la educación, sí nos interesa enunciar algunos brevemente a título de ilustración para los lectores. Nos concentraremos en un conjunto específico de eventos vinculadas al uso que se realiza del concepto de laicidad desde los actuales gobernantes.

- El día 20 de mayo de 2020 el Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública adopta la Resolución N° 18, Acta N° 26 por la que, amparándose en diversos preceptos legales, instruyó a las diversas dependencias del Ente para que “adopten las medidas necesarias para el retiro de toda cartelera que atente contra los principios rectores de la educación”.¹² Esta resolución se adopta en función de diversas manifestaciones de gremios docentes y estudiantiles en contra de la Ley con declaratoria de urgente consideración que en esos momentos se discutía en el parlamento. La resolución, a su vez, mereció un dictamen fuertemente crítico de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), la cual consideró que la misma atentaba contra el derecho a la libre expresión del pensamiento.¹³
- El 17 de junio de 2020 el Consejo de Educación Secundaria de la ANEP adopta la Resolución 114, Acta 22 por la cual establece que “queda terminantemente prohibido el uso del tapabocas con la leyenda #EducarNoLUCrar en todos los Liceos Públicos y Dependencias del País, o cualquier otra expresión que violente el principio de Laicidad, conforme a la Normativa vigente”.¹⁴ La resolución refiere a la utilización de tapabocas por parte de docentes sindicalizados con la consigna establecida por la Internacional de la Educación. En Uruguay, la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria había adaptado la consigna de modo de resaltar con mayúsculas las tres primeras letras de la palabra

12 La resolución puede consultarse en <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/Circular%20N%2015-2020.pdf>

13 La resolución de la INDDHH puede ser descargada del sitio <https://www.pitcnt.uy/novedades/noticias/item/3686-resolucion-inddhh-codicen-violenta-la-libertad-de-expresion>

14 La resolución puede ser consultada en https://www4.ces.edu.uy/files/2654_2020.PDF

“lucrar” a los efectos de señalar su oposición a la Ley de urgente consideración (conocida como “LUC”) que se encontraba en su fase final de discusión en el parlamento nacional por aquellos días.

- Con fecha 5 de agosto de 2020, el Consejo de Educación Inicial y Primaria de la ANEP difundió el Comunicado N° 6 a través del cual llama la atención a los integrantes de la Mesa Permanente de la Asamblea Técnico Docente¹⁵ del ente con respecto a materiales que se habían distribuido entre los docentes para su discusión en las Asambleas correspondientes. Los materiales referían a análisis acerca de los contenidos integrados en la Ley de urgente consideración ya referida. El Consejo establece que:

El material referido podría ser interpretado desde una única visión, no teniendo en cuenta la pluralidad de opiniones, lo cual debió ser considerado por la Mesa Permanente desde una perspectiva democrática, evitando posibles interpretaciones unilaterales que podrían vulnerar el principio de laicidad reconocido en la normativa vigente.¹⁶

- El jueves 25 de febrero de 2020 quince docentes de enseñanza secundaria fueron separados de sus cargos por resolución del Consejo de la ANEP respectivo. La separación de cargos, con retención de salario por seis meses, se produjo a los efectos de desarrollar una investigación administrativa ya que existe una denuncia que indica que los mismos habrían violado el principio de laicidad al expresar en instalaciones de un centro educativo público su oposición a la propuesta de reforma constitucional sobre temas de seguridad que sería plebiscitada en las elecciones del 27 de octubre de 2019.¹⁷
- En el marco de la situación que los eventos señalados anteriormente pueden ayudar a visualizar, el día 19 de marzo de 2021 el diputado Felipe Schipani del Partido Colorado presentó un proyecto de ley a los efectos de que se conforme un “Consejo de Laicidad”.¹⁸ Entre los cometidos que se asignarían a este

15 Las Asambleas Técnico Docente constituyen espacios de debate y propuesta por parte de los docentes de cada subsistema de la educación pública uruguaya.

16 El Comunicado puede consultarse en https://www.dgeip.edu.uy/documentos/normativa/ceip/2020/Comunicado6_20.pdf

17 Una cobertura de prensa sobre esta situación puede consultarse en <https://ladia-ria.com.uy/educacion/articulo/2021/2/15-docentes-separados-del-cargo-y-sumariados-por-campana-de-fenapes-contra-la-reforma-vivir-sin-miedo/>

18 El proyecto de ley puede ser consultado en <https://parlamento.gub.uy/documentos/leyes/ficha-asunto/150288>

Consejo, está el de sustanciar denuncias de violaciones a la laicidad en ocurridas en dependencias, particularmente las de carácter educativo. El Consejo estaría habilitado para realizar visitas de inspección, así como solicitar informes a las instituciones y examinar cualquier tipo de documento que entienda pertinente. El proyecto se encuentra a estudio de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes de Uruguay.

Entendemos que la secuencia aquí presentada permite dar cuenta de cómo el principio de laicidad, desde una lectura ciertamente restrictiva del mismo, ocupa en los procesos de disputa que pretendemos presentar en este texto.

REFLEXIONES FINALES

A lo largo del presente texto hemos pretendido mostrar algunas características que asumió el proceso de puesta en disputa del sentido público de la educación en Uruguay por parte de sectores asentados en perspectivas ideológicas conservadoras y neoliberales.

Releyendo el desarrollo aquí planteado a partir de las referencias conceptuales que orientan nuestro trabajo, entendemos oportuno cerrar estas líneas ubicando algunos ejes de reflexión.

Por una parte, entendemos oportuno ubicar los movimientos aquí analizados dentro de la lógica de emergencia de un momento pospolítico en la configuración de los discursos sobre educación. Acordamos con la conceptualización de Mouffe (2009) en el sentido de entender que la lógica pospolítica se distingue por poner en acción una visión liberal de la política en función de la cual se niega la conflictividad inherente a lo social y se tiende a privilegiar una lógica de solución de las problemáticas sociales desde una perspectiva exclusivamente técnica. El ubicar a la técnica en lugar de la política lleva a entender que las decisiones políticas deberían seguir una lógica consensual, orientada por la evidencia empírica.

En un sentido similar el problema es planteado por Traverso, quien, desde la noción de pos-ideología, refiere a la construcción de lecturas políticas en las cuales el componente antagónico propio de la existencia, en puja, de ideologías diversas es sustituida por referencias a la “pura gobernabilidad y distribución de poder y administración de enormes recursos públicos” (2018: 38).

Si bien no escaparía a ningún lector más o menos atento el hecho que la ofensiva conservadora/neoliberal presente un fuerte componente ideológico, ya que esto, además, no podría ser de otra manera en un orden político; buena parte de su eficacia simbólica se ubica en el hecho de poder presentar sus intervenciones como expresión de un orden natural. Este orden descansaría tanto en la evidencia que supone la primacía de

las formas de gestión privadas y centradas en el mercado sobre las públicas (visualizado en las propuestas de colonización de la educación pública por parte de agentes y formas de gestión privadas que hemos presentado precedentemente), como en la referencia a valores de orden superior como el principio de laicidad (entendido como neutralidad siguiendo los eventos también reseñados anteriormente). Aquí estriban algunos puntos de contacto entre lógicas neoliberales y conservadoras que hacen parte de la actual coalición política uruguaya que disputa los sentidos de lo público en la educación y en otras esferas sociales.

No escapa tampoco al logro de importantes niveles de eficiencia simbólica de las discursividades conservadoras y neoliberales en el campo educativo el hecho de que sus principios han permeado a buena parte del pensamiento progresista local. Aquí también es posible ubicar un efecto del despliegue pospolítico, en tanto da cuenta de perspectivas “pertenecientes al campo progresista, (que) aceptan esta visión optimista de la globalización, y han pasado a ser los defensores de una forma consensual de democracia” (Mouffe, 2009: 9).

Establecer espacios de disputa que pretendan alterar el lugar que las perspectivas conservadoras y neoliberales han ubicado para la educación pública implica avanzar hacia una repolitización de los discursos sobre la educación. Esto supone, desde la perspectiva conceptual que orienta este texto, poder intervenir mostrando el carácter contingente, parcial, de estas discursividades. Esto supone avanzar en lecturas de los procesos educativos que deconstruyan las “figuras metafísicas fundacionales” (Marchart, 2009) que sustentan la construcción de sentido actualmente asentada. En otros términos, esto refiere poner en discusión los mitos sobre los que se estructura el discurso. Un ejemplo interesante en esta dirección está inscripto en el trabajo de Conde, Falkin y Rodríguez Bissio (2020), quienes toman como base la noción de mito de Hallet (2010), quien lo entiende en tanto relatos culturales idealizados. Estos relatos no son necesaria ni totalmente falsos, pero dan cuenta de formas estilizadas de construcción de sentidos que operan estructurando el sentido común de una época y se ubican en la base de la fundamentación, no necesariamente explícita, de las políticas. Analizando el Plan de Desarrollo Educativo de la ANEP, las mencionadas autoras ubican un conjunto de cinco “mitos” que recorren las lógicas sobre las que se estructura el Plan. Estos son:

- Los sujetos que viven en situaciones de pobreza requieren de diseños curriculares y de prácticas de enseñanza específicos.
- Estandarizar el proceso educativo y el trabajo docente desde una lógica de rendición de cuentas produce mejores resultados.

- Existen dos modelos antagónicos de educación, uno tradicionalista y verticalista, centrado en la enseñanza por contenidos y en la figura docente, y otro innovador, fundamentado en el aprendizaje por competencias y la centralidad en el estudiante.
- Las lógicas del sector privado “eficiente” y de “calidad” son la solución a la crisis de la educación pública.
- Las “buenas prácticas de gestión” son la solución a la desigualdad educativa (Conde, Falkin y Rodríguez Bissio, 2020).

Esfuerzos, como el reseñado, de deconstrucción de los sentidos sobre los cuales se sostiene la discursividad conservadora / neoliberal que avanza sobre la definición del carácter público de la educación en Uruguay resultan fundamentales para dar cuenta de su carácter parcial y contingente.

Esto necesariamente debe articularse con propuestas de concepción y organización de la educación que sean capaces de disputar sentidos en términos amplios a los efectos de poder fundamentar alternativas a la expansión de la lógica privada como única alternativa. Sobre las capacidades de análisis, persuasión y propuesta que sean capaces de esbozar los defensores de la educación pública en su radicalidad democrática y republicana, descansarán buena parte de las posibilidades de preservar en Uruguay espacios educativos que sean capaces de continuar apostando a construir igualdad desde la educación.

BIBLIOGRAFÍA

- ANEP. (2020). *Proyecto de Presupuesto y Plan de Desarrollo Educativo. Tomo 1*. Montevideo: ANEP.
- ANEP. (2021). *Centros educativos María Espínola*. Montevideo: ANEP.
- ANEP-CODICEN. (2020). *Acta extraordinaria N°12*. Montevideo: ANEP.
- Apple, Michael. (2003). *Educando a direita. Mercados, Padrões, Deus e Desigualdade*. San Pablo: Cortez.
- Ball, Stephen. (2014). Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en Educación y Política Educativa. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22(41).
- Ball, Stephen. (2020). Prólogo. La educación y la tiranía de los números. En Héctor Monarca, *Evaluaciones Externas. Mecanismos para la configuración de representaciones y prácticas en educación*. Madrid: UAM.
- Ball, Stephen y Olmedo, Antonio. (2013). A ‘nova’ filantropia, o capitalismo social e as redes de políticas globais em educação. En V. Peroni (Org.), *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília: Liber Livro.

- Ball, Stephen y Youdell, Deborah. (2008). *La privatización encubierta de la educación pública*. Bruselas: Internacional de la Educación.
- Bellei, Cristian y Orellana, Víctor. (2014). *What Does "Education Privatisation" Mean? Conceptual Discussion and Empirical Review of Latin American Cases*. Nueva York: Open Society Foundations, Working Paper Series, OSF N° 62.
- Bordoli, Eloísa. (2019). *Formas escolares y sentidos educativos en enseñanza primaria. Análisis del proceso de construcción del PMC en Uruguay (2005-2010)*. Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Butler, Judith. (1992). Contingent foundations: Feminism and the question of 'postmodernism'. En J. Butler y J. Scott (Comps.), *Feminist Theorize the Political*. Nueva York; Londres: Routledge.
- Capobianco, Alexis. (2020). Contextos y pretextos de una reforma educativa. En FENAPES, *La educación en el anteproyecto de Ley de Urgente Consideración*. Montevideo: FENAPES; PIT; CNT; Internacional de la Educación.
- Castoriadis, Cornelius. (1983). *La institución imaginaria de la sociedad. Vol. I. Marxismo y teoría revolucionaria*. Barcelona: Tusquets.
- CEPAL. (1990). *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay. Los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos*. Montevideo: Oficina de la CEPAL.
- CEPAL. (1992). *¿Aprenden los estudiantes en el ciclo básico de educación media?* Montevideo: Oficina de la CEPAL.
- Conde, Stefanía; Falkin, Camila y Rodríguez Bissio, Gabriela. (2021). *Una mirada crítica al Plan de Desarrollo Educativo de ANEP 2020-2024*. Montevideo: FENAPES.
- Derrida, Jacques. (1997). *Fuerza de ley. El "fundamento místico de la autoridad"*. Madrid: Tecnos.
- Dubet, François. (2011). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Madrid: Siglo XXI.
- Dufrechou, Hugo et al. (2019). *El avance privatizador en la educación uruguaya: discursos y políticas*. Montevideo: Internacional de la Educación.
- El País*. (2016, 12 de junio). [Entrevista]. Una iniciativa para crear 136 liceos con un horario extendido. En <https://www.elpais.com.uy/informacion/iniciativa-crear-liceos-horario-extendido.html>
- Foucault, Michel. (2004). *Nietzsche, la genealogía, la historia*. Barcelona: Pre-textos.
- Garcé, Adolfo y Yaffé, Jaime. (2005). *La era progresista*. Montevideo: Fin de Siglo.

- Hallett, Tim. (2010, febrero). The Myth Incarnate: Recoupling Processes, Turmoil, and Inhabited Institutions in an Urban Elementary School. *American Sociological Review*, 75(1), 52-74.
- Howard, Philip. (2002). Network ethnography and the hypermedia organization: new media, new organizations, new methods. *New Media & Society* 4(4).
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2013). *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad en Uruguay. Fascículo 1*. Montevideo: Trilce.
- Laclau, Ernesto. (1993). La imposibilidad de la sociedad. En Ernesto Laclau, *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Verso.
- Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal. (2004). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Marchart, Oliver. (2009). *El pensamiento político posfundacional. La diferencia política en Nancy, Leffort, Badiou y Laclau*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Martinis, Pablo. (2013). *Educación, pobreza y seguridad en el Uruguay de la década de los noventa*. Montevideo: Universidad de la República.
- Martinis, Pablo. (2016). Aproximaciones a los usos del significante “inclusión educativa” en la formulación de políticas educativas en Uruguay (2005-2015). En L. Martignoni y M. Zelaya (Orgs.), *Diálogos entre Argentina, Brasil y Uruguay. Sujetos, políticas y organizaciones en educación*. Buenos Aires: Biblos.
- Martinis, Pablo. (2020a) El progresivo avance de perspectivas conservadoras en la educación uruguaya en la última década. *Práxis Educativa*, 15, 1-24, (Ponta Grossa), [e2015446].
- Martinis, Pablo. (2020b). Disputas en torno al carácter de la educación pública en Uruguay: de la privatización latente a la privatización impuesta. *Educar em Revista*, 36, (Curitiba). [e77559].
- Martinis, Pablo. (2020c). Disputas sobre el sentido de la educación pública: el financiamiento de la “educación pública de gestión privada” en Uruguay. *FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação*, 10(17), 1-19.
- Martinis, Pablo y Rodríguez Bissio, Gabriela. (2020, septiembre-diciembre). Ofensiva conservadora y educación en Uruguay. *Revista Temas em Educação*, 29(3) 155-1.180.
- Moll, Roberto. (2010). *Reaganation: a nação e o nacionalismo (neo) conservador nos Estados Unidos (1981-1988)*. Tesis de maestría en Historia, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia Universidade Federal Fluminense, Niterói, Brasil.

- Montevideo Portal. (2013, 28 de mayo). Liceos públicos de gestión privada. En <https://www.montevideo.com.uy/ZZZ-No-se-usa/Liceos-publicos-de-gestion-privada-uc201779>
- Mouffe, Chantal. (2009). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- OCDE. (2016). *Revisión de recursos educativos en Uruguay*. Montevideo: INEED.
- Partido Colorado. (2019). *Un pequeño país modelo. Programa de Gobierno 2020-2025*. Montevideo: Partido Colorado.
- Peroni, Vera (Org.). (2013). *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília: Liber Livro.
- Republica del Uruguay. (29 de julio de 2020). Ley de Urgente Consideración N° 19.899. En <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu7957272088731.htm>
- Steiner-Khamsi, Gita (2003) The Politics of League Tables. *Journal of Social Science Education*, 2(1).
- Traverso, Enzo. (2018). *Las nuevas caras de la derecha*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Verger, Antoni; Fontdevila, Clara y Zancajo, Adrián. (2016). *The privatisation of education: a political economy of global education reform*. Nueva York: Teachers College Press.
- Wacquant, Löic. (2000). *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Manantial.

Segunda parte
Disputas e retrocesos en la educación
desde la perspectiva de género

FEMINISMO MULTICULTURAL Y NEOLIBERAL Y SUS CONSECUENCIAS PARA LA EDUCACIÓN

Carmen Rodríguez-Martínez

INTRODUCCIÓN: EL RETROCESO FEMINISTA¹

Actualmente existe una involución o reacción conservadora, consecuencia de los cambios conseguidos en las vidas de las mujeres y del rechazo a que esto sea así. El hecho de que, en la mayoría de los países desarrollados, exista una aparente igualdad normativa refuerza las posturas más reaccionarias (misóginas) que defienden una posición determinista de los roles sexuales y de posiciones tradicionales para las mujeres, amparadas de nuevo en el determinismo biológico y cultural (Walter, 2010) o en las supuestas elecciones y preferencias de las mujeres. Lo cierto es que, como considera Rosa Cobo (2011), cuando se quiebran los privilegios masculinos se ponen en marcha mecanismos para que todo vuelva a su lugar normal. Hay una decidida disposición a proteger los intereses establecidos.

Corrientes posmodernas se focalizan en el reconocimiento y en la identidad dejando aparte la crítica económica, a la vez que coinciden

1 Este capítulo ha sido preparado con base en el marco del Proyecto Nacional I+D “Nuevas políticas educativas y su impacto en la equidad: gestión de las escuelas y desarrollo profesional docente” (Ref.: PGC2018-095238-B-I00), Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades del Gobierno de España. Investigadora Principal Carmen Rodríguez-Martínez.

con el resurgimiento del fundamentalismo del libre mercado y con las políticas del respeto a la diversidad, pero disuelven a las mujeres como sujetos políticos (Fraser, 2005). Dentro de estas políticas de identidad existe una defensa de la libertad de elección y una crítica a las instituciones y a la igualdad normativa (Fraser, 2015). Esto va a unir a feministas posmodernas con feministas neoliberales, en separar las condiciones culturales de las sociales y económicas dejando al capitalismo sin ningún cuestionamiento.

En esta diatriba el debate sobre las políticas multiculturales y las políticas neoliberales que operan en el mundo global podrían ser clave para entender el retroceso feminista y sus consecuencias para la educación.

Las políticas multiculturales entran en los años ochenta en el mundo occidental en un momento en que la diversidad cultural, religiosa y nacional era aceptada, pero el mundo que se fue conformando posteriormente, con desafíos culturales, terrorismo yihadista y posteriores crisis económicas, dieron lugar a discursos de exclusión, xenofobia, racismo y odio a los diferentes. Además, multiculturalismo y feminismo no están exentos de conflictos por las desigualdades de género que hay dentro de las culturas y por cómo la identidad cultural muchas veces recae en el honor, la vestimenta y el decoro de las mujeres.

Por un lado, los valores universales o la neutralidad defendida por la democracia liberal será un postulado difícil de cumplir. Estas ideas de universalidad sacrifican el reconocimiento igualitario inclusivo ocultando una homogeneidad impuesta al servicio del grupo dominante, construyendo procesos de desigualdad real y de exclusión e invisibilización a los Otros. Autoras como Sheila Benhabib (1996), Iris Marion Young (2011) y Nancy Fraser (2015) plantean el déficit que aqueja a las manifestaciones de ese universalismo abstracto. También se suele dar un culturalismo reactivo cuando los colectivos no se sienten incluidos o han vivido procesos decoloniales, que reforzará la identidad del colectivo.

En una posición opuesta, la defensa de la multiculturalidad sirvió en un momento determinado para olvidar un enfoque económico que estaba debilitado y ampliar a ejes raciales, sexuales y nacionales. Algunos colectivos feministas se centraron en un modelo cultural, como es el caso de la antropología estadounidense, con rasgos de esencialismo y enemigo del pluralismo, olvidando en muchas ocasiones la importancia de los ámbitos económicos y sociales, en un momento en que el neoliberalismo estaba en alza.

Todos estos problemas ralentizan los avances del feminismo que resulta de una ecología de saberes emancipatorios y libertarios. La tarea imprescindible es descartar los valores de fundamentalismos

religiosos o de inspiración etno-cultural y buscar un multiculturalismo crítico, no cerrado en las tradiciones, donde exista la libertad y la libertad de conciencia y de expresión. No podemos prescindir de nuestra historia común, pero los marcos de convivencia de cualquier comunidad se crean entre todos no con asideros a la tradición.

En educación, al igual que en otras áreas de conocimiento, el debate se ha centrado en cómo reconocer las diferencias sin contribuir a las desigualdades. El problema es que el reconocimiento de los sexos, como el de las razas o el de las clases, podría cosificar las identidades y prestar un servicio al separatismo y al comunitarismo represivo. Cómo son interpretadas las diferencias y cuál es el proyecto político de una sociedad para sus ciudadanos y ciudadanas tiene importantes consecuencias para la definición que hacemos del conocimiento y sobre la propuesta ética de una educación que tenga como norte la justicia curricular.

Las políticas neoliberales y populistas están frenando el avance del feminismo, cambiando los procesos de transformación del conocimiento y de la vida de las mujeres, que se han producido, sobre todo, desde la década de los setenta a nivel mundial, por una cultura neoliberal eficiente, medible y rentable, cuyo principio es la libertad de elección sin existir barreras de clase social, etnia o género y que realiza alianzas con el capitalismo.

Cuando la defensa de las libertades individuales de las mujeres se une a la defensa de un capitalismo financiero, ocurren dos situaciones: se pierden los derechos sociales por los que se ha luchado durante mucho tiempo y hay una desnaturalización de la vida humana que convierte a las personas más vulnerables y, sobre todo a las mujeres, en mercancía con fines de lucro, como está ocurriendo con la defensa de la prostitución (segundo negocio a nivel mundial después de la droga), que se justifica como una elección laboral.²

A esto se añade que, como consecuencia de los logros conseguidos en el acceso a determinadas posiciones de las mujeres en la sociedad, parezca que no existe ninguna limitación para el resto. Sandberg, directora ejecutiva de Facebook y una de las mujeres más ricas de EE. UU. en el ranking de la revista Forbes, defiende en su reciente libro el esfuerzo individual y el espíritu emprendedor como las claves del éxito. Representa a unas pocas mujeres que consiguen puestos elevados y exclusivos, y que no ven ningún impedimento en conseguirlo, porque consideran que todas las mujeres tienen las mismas oportunidades para este Espíritu Capitalista (Boltanski y Chiapello, 2005) “*y si no lo*

2 Según el Informe Sombra (2019) España es el primer país de Europa y el tercero del mundo en demanda de prostitución, y uno de los de mayor tránsito y destino de trata.

consiguen es porque se dan por vencidas antes de intentarlo o porque tienen miedo” (Martínez y Burgueño, 2019: 11). Esta posición se utiliza para justificar resistencias a las ideologías feministas porque la igualdad de derechos con los hombres ya estaría conseguida, supuestamente, en nuestras democracias.³ Este planteamiento de Sandberg, el feminismo de Silicon Valley o el de Patricia Botín (directora del Banco Santander), nos acercan al feminismo neoliberal, uno de los debates de este texto.

La nueva Cultura del capitalismo convierte la educación en un motor de riqueza dirigido al mundo laboral, con una falsa igualdad de oportunidades y una formación caracterizada por el cortoplacismo, la ruptura con el pasado y la ausencia de sentido en las instituciones escolares (Tedesco, 2008). Esto se traduce en sistemas educativos estandarizados, estereotipados y competitivos que no crean marcos de referencia para que alumnos y alumnas piensen por sí mismos contribuyendo a la desafección por la escuela, sobre todo para los niveles sociales y económicos más bajos, y al mantenimiento del sexismo.

Si esto no fuera suficiente, existe una reacción de nuevos partidos de extrema derecha que han proliferado en los últimos tiempos, que buscan la derogación de las leyes de género, porque según sus defensores tratan de destruir los valores de nuestra sociedad o enfrentar a hombres y mujeres. La lucha contra la “ideología de género”, como la llama la nueva derecha cristiana, promueve campañas en contra del aborto, la protección de la violencia sexual, el matrimonio homosexual e incluso restringen el derecho al divorcio, en las cuales participa el Papa, supuestamente progresista, Bergoglio, el partido ultraderechista de Vox y la asociación “Hazte Oír” en España, y en países de Latinoamérica las campañas de la iglesias cristianas, católicas y pentecostales, además de sectores conservadores (Martínez y Burgueño, 2019).

Como consecuencia de un nuevo determinismo biológico, del determinismo cultural, del relativismo científico y como reacción a los logros alcanzados por el movimiento feminista existen resistencias a desarrollar acciones explícitas para equilibrar los derechos de mujeres y hombres en la sociedad, sea por ideología (sexismo), las mujeres serían más adecuadas para los roles domésticos y servir fielmente a los varones, o por conveniencia (misoginia), por una imposición intencionada de privilegios para el género masculino. Justifican la desigualdad actual como algo residual, fruto de la tardía incorporación de las mujeres a los ámbitos de poder económicos, políticos y de conocimiento (Nussbaum, 2019). Como consecuencia se espera que el tiempo y la

3 Ya Faludi (1993) nos alertaba sobre las olas conservadoras que no aceptan los cambios y plantean que las mujeres no serán felices con los mismos.

historia consigan equilibrar esta situación, como si la evolución humana, sin las actuaciones concretas de las personas y en contra de la inercia y las costumbres, pudiera equilibrar la justicia social.

EL FEMINISMO Y EL GIRO CULTURAL

FEMINISMO MULTICULTURAL, ILUSTRADO Y POSMODERNO

La dicotomía que se crea en los papeles de hombres y mujeres en el siglo XIX se apoya en discursos y prácticas sobre la naturalización de las mujeres acentuando su carácter corporal y biológico, por ello es lógico que el feminismo ilustrado (o de la igualdad) destaque el papel de las costumbres y la educación para cuestionar estas diferencias jerárquicas llegando a plantear, en palabras de Celia Amorós (2000), una radicalización de la Ilustración.

La palabra diferencia es causa de reflexiones en el feminismo de los años sesenta y setenta, porque, como pone de manifiesto la observación sociológica, las mujeres no poseen una identidad socialmente uniforme. Este pensamiento trata de huir de generalizaciones que vuelvan a ser excluyentes. No se hablará de la mujer, sino de las mujeres como sujetos individuales que comparten un mismo sexo. Este reconocimiento impulsó también a hablar de solidaridad entre las diferentes mujeres (sororidad) en la defensa de sus derechos.

En educación este supuesto llevó a reconocer las diferencias entre las propias mujeres basadas en situaciones materiales e identidades sociales, porque no todas las experiencias y los supuestos de opresión entre mujeres de distintas culturas, opciones sexuales o clases sociales han sido iguales.

Bubeck (2001) muestra cómo las feministas posmodernas están en lo cierto al afirmar que este supuesto oscurece y silencia la diversidad de experiencias. En la construcción de la identidad de los sujetos y agentes de la educación no se puede considerar como característica única o central el género. Las condiciones materiales de su vida y la experiencia del mundo son las que contribuyen a elaborar sus creencias y teorías a través de las cuales interpretan la educación. De la misma forma no se puede hablar de las teorías educativas científicas o políticas sin considerar el sexo construido socialmente como una categoría fundamental para su análisis. Respetar las diferencias, tratando al sujeto de modo que se le represente como alguien socialmente situado en diversas dimensiones de poder e identidad, siendo el género crucial y transversal en todas, se ha convertido en un proyecto filosófico importante para el feminismo en particular y para el conocimiento en general.

Sin embargo, en este momento, las diferencias que podrían existir entre feministas blancas y negras, homosexuales y heterosexuales, se utilizan para construir diferencias teóricas, convirtiéndose la cultura

que hasta entonces había servido para contrarrestar los argumentos del determinismo biológico, por el cual se justificaba la posición de hombres y mujeres por su distinta naturaleza, en un nuevo determinismo cultural que reivindica la identidad de cada colectivo de mujeres como algo valioso en sí mismo. De estas ideas no participan todas las feministas en Europa, en España han defendido un multiculturalismo no identitario, desde teorías marxistas y socialistas, reivindicando la igualdad de derechos en ámbitos económicos sociales y culturales: “*No se puede, como muchas veces lo ha hecho la antropología cultural estadounidense, no tener en cuenta la articulación de la cultura y la economía política: la estratificación social, la desigualdad y las relaciones de poder no se reducen a meros rasgos culturales*” (Amorós, 2005: 224).

En esta diferenciación teórica lo más destacable es que se ha atribuido su definición en exclusiva a los grupos oprimidos como los únicos que pueden llevar a cabo una conceptualización y teorización válida de la realidad social, por tener un punto de vista privilegiado para analizarla, lo que les otorga un privilegio epistémico frente a los grupos opresores. Estos son los argumentos que defienden las corrientes del feminismo, posmodernista, postestructural y *queer*, las teorías del “punto de vista” (*stand-point*) que se extienden a partir de los años ochenta (Bubeck, 2001) y que perderán fuerza en los años noventa porque abusan de la categoría de diferencia con la que se relaciona fundamentalmente esta corriente (Benhabib, 1996).

El relativismo y la diferenciación permanente lleva a la pérdida del sujeto político como clave en el análisis feminista. Se rechaza el conocimiento objetivo situado y se sustituye por múltiples relatos y por una construcción discursiva de la realidad, que nos sitúa en un presentismo donde desaparece el sentido de la historia. Destruye la posibilidad de crítica global a una situación de opresión eternizada y aparece un feminismo apolítico, individual y autosuficiente que fragmenta el análisis del orden social y que tiene una influencia nueva para la opresión de las mujeres en el tardío capitalismo.

La Posmodernidad nos introduce en un cambio de cultura y de paradigma, que pone en cuestión muchos de los postulados que fueron defendidos hasta el siglo XX por el feminismo socialista y que muchas académicas en Europa seguirán defendiendo con diferentes matices. Tanto la Modernidad como la Posmodernidad pertenecen a una lógica histórica desde las que son cuestionadas desde el feminismo.

El feminismo ilustrado o de la modernidad produce enfrentamientos no solo entre personas colonizadas de otras culturas, sino entre mujeres y otros colectivos raciales, sexuales y minoritarios. “*(La Modernidad) son los proyectos emancipadores y ‘las luces’, pero también son los campos de concentración y el imperialismo*” (Nevado, 2019: 1).

La crítica anticolonialista y la crítica feminista comparten importantes cuestiones como es la propia incoherencia del discurso ilustrado. Celia Amorós (2005) ha llamado “usurpación discursiva” a la formulación de la ilustración en términos universalistas, mientras se aplican términos restrictivos excluyendo a las mujeres. La cultura occidental, como plantea Sophie Bessis (2002), se auto instituye en lo universal impostando y ocultando su propia particularidad para legitimar el dominio del mundo, por lo que denuncia el etnocentrismo de la supremacía occidental. Mientras la crítica feminista a la Ilustración denuncia tanto el etnocentrismo como el androcentrismo porque ha dejado olvidada la emancipación femenina.

Las mujeres son colonizadas en la Ilustración, la ciudadanía que da el rango de autonomía a los varones convierte a las mujeres en idénticas y son condenadas a la heteronomía, además de convertirse en el patrimonio constitutivo de la identidad cultural por acuerdo entre los varones (Amorós, 2005). Esto no quiere decir que los conceptos y modelos de ilustración les sirvan a todos los hombres para emanciparse. Igual que las mujeres, los hombres colonizados también lucharon por ser libres y defender sus ideas y su mundo nuevo.

En la posmodernidad entran nuevos horizontes de emancipación del feminismo de la segunda ola (para EE. UU.) o tercera ola (para Europa),⁴ de la mano de importantes cuestionamientos. *“La posmodernidad debe ser entendida en su totalidad: es neoconservadurismo, individualismo, sociedad de consumo, neoliberalismo, pérdida de la conciencia histórica, fetiche de las mercancías. Pero es también deconstrucción, ruptura del orden epistémico moderno (Nevado, 2019: 2)”*.

Es crítica con las estructuras de poder y racionalidad occidental, pero sin cuestionar el capitalismo, todo lo contrario, le sirvió predicando el fin de la historia, y la naturalización del individualismo y del consumo.

MULTICULTURALISMO Y GÉNERO

En el multiculturalismo se plantea la relación entre las diferentes culturas, cómo deben coexistir y cómo deben gestionarse políticamente. En EE. UU. se refieren fundamentalmente al modelo étnico y piden un reconocimiento que suele esbozarse a partir de su identidad cultural. Estos modelos pueden ser problemáticos cuando las culturas limitan

4 El feminismo europeo considera la “primera ola” desde mediados del siglo XIX hasta mediados del XX, enfocada a la igualdad legal (sufragio femenino, derechos de propiedad). La “segunda ola” desde los años cincuenta a los setenta del siglo XX, se conceptualizan las ideas de patriarcado y género y se incluyen temas como la sexualidad femenina o la violencia contra las mujeres. La “tercera ola” desde los años noventa del siglo XX hasta la actualidad, se acepta la diversidad y se desarrollan diversidad de feminismos con protagonismo del activismo presencial (Carrasco, 2019: 47).

a las mujeres y a las personas vulnerables dentro de ese colectivo. Significaría una seria delimitación para el proyecto feminista si se les reconoce una identidad propia como mujeres, pues para ninguno de los dos sexos existe una cultura específica, solo trayectorias y prácticas diferenciadas para hombres y para mujeres y, cómo no, para las diferentes culturas.

En los años ochenta el multiculturalismo y la diversidad eran considerados como algo bueno, cada colectivo tendría el derecho a defender su identidad y era deseable la pluralidad religiosa y cultural. A partir de la década de los noventa, en los países europeos, la diferencia empieza a verse como algo problemático y se pone el énfasis en incluir valores compartidos porque hay una preocupación por integrar a las minorías etno-culturales y por las tensiones creadas por el terrorismo islámico, a lo que también contribuirá la crisis económica para que se le achacaran a otras culturas y a inmigrantes los males sociales y políticos.

La fragmentación de discursos teóricos que desarrollan las feministas en estos momentos hace pensar en la imposibilidad de la formulación de una teoría de la justicia social que integre al género femenino. Además, se reivindican rasgos culturales para las mujeres creados en los márgenes de la cultura dominante y por oposición a los creados para el hombre, como son sus características como cuidadora, a raíz de lo cual se pregunta Nusbaum: “(...) *cómo se puede –si acaso se puede– mantener la idea de que las mujeres tienen un valor como dadoras de amor y de cuidado, promoviendo al mismo tiempo metas políticas de plena igualdad y justicia familiar*” (2002: 37).

Esta autora opina que defender las ideas de nuestra cultura por encima de otras, lejos de ser una reivindicación de independencia, se trata de un localismo o chovinismo y se pregunta: “¿*Por qué vamos a seguir ideas locales en lugar de las mejores ideas que podamos encontrar?*” Nos recuerda a Aristóteles en su “Política” cuando afirma: “En general todos buscan el bien, y no lo que acostumbraban sus antepasados” (*op. cit.*, p. 85).

Deberíamos tener en cuenta que las culturas no son estáticas ni homogéneas, comparten supuestos y también conflictos. El reconocimiento de colectivos no debe ser solo una suma de modelos culturales cerrados al debate externo, sino una interrelación que posibilite el entramado y el debate cultural.⁵ Los símbolos que representan a una cultura y sus características definitorias no son fáciles de cuestionar. Por ejemplo, hay quienes pueden pensar que la prohibición de que

5 Esta lucha contrahegemónica por la representación cultural está presente en países como EE.UU., con una larga tradición de inmigrantes y colectivos con diversas creencias religiosas, étnicas o culturales.

alguien lleve un pañuelo en la cabeza (*shador*) o una cruz atenta contra su libertad individual. Para otros las decisiones sobre el uso de estos símbolos religiosos no son voluntarias⁶ y se realizan como consecuencia de relaciones sexuales de dominación. El hecho de impedir su uso, además, puede originar rechazo y reacciones de hostilidad.

El patriarcado, sin embargo, mientras ha construido modelos masculinos ligados a la cultura y a lo público, los modelos femeninos han sido definidos en oposición y, por tanto, ligados a la naturaleza y lo privado. A las mujeres designadas como naturaleza, se las considera idénticas, “la mujer es..., la mujer hace...”, siendo todas designadas bajo las mismas características como una sola mujer, lo cual las excluye de la individualidad. A eso le llama Celia Amorós (1994) el espacio de las idénticas donde la esencia de la mujer se supone que es natural y a-histórica, y ligada su identidad, a la reproducción, al cuidado...

Lo que es importante destacar para María Xosé Agra (2010) son las tensiones que existen entre la diversidad cultural y el derecho a la paridad de las mujeres. El multiculturalismo desde una perspectiva feminista de igualdad y de justicia democrática tendrá afinidad en algunos supuestos: la crítica a la homogeneización, al esencialismo, las jerarquías, la universalidad y asumir la interculturalidad extendiendo la igualdad a las mujeres y a las culturas minoritarias.

Al mismo tiempo complica o crea tensiones entre la diferencia sexual y el género cuando quedan desplazados con la raza o la clase, algo que el feminismo socialista o de clase, o el de las mujeres de color habían venido enfatizando. Al atender a la diversidad cultural en relación a la igualdad entre las mujeres se crean conflictos.

El multiculturalismo radical ha defendido la cultura como argumento jurídico, mientras ha dejado a las mujeres en situación de vulnerabilidad, reduciéndolas a la familia y a la religión y a una versión hermética de la cultura. Los argumentos jurídicos que llevan a elegir entre derechos individuales o derechos de grupo son una visión reduccionista que enfrenta los derechos con la cultura (Agra, 2010). De ahí que el feminismo no pueda ser una cultura, sino la defensa de los derechos sea cual sea la cultura a la que se pertenezca.

Esto genera un debate entre los propios movimientos feministas, desacuerdos entre los que prima la tensión. La crítica al feminismo occidental que no asumirá el pasado colonial (porque reproduce la voz imperial y es poco crítico con las propias prácticas culturales), y la crítica con las culturas no occidentales que no asumen las críticas externas a la propia cultura. El acuerdo básico es criticar una visión

6 Aunque la voluntad es un concepto que no se crea en la opresión y que como cualquier característica individual está en parte determinada.

esencialista de la igualdad feminista asumiendo un interculturalismo crítico, con un diálogo abierto y plural. Las mujeres no representan una cultura alternativa, ni tampoco el reconocimiento de su identidad creada por grupos culturales.

El termino reconocimiento supone una ambigüedad (Bernabé, 2018) o una tensión imposible de casar, cuando lo reivindican colectivos que plantean desigualdades entre hombres y mujeres dentro de culturas estrechas. Es la hegemonía del hombre sobre las mujeres a las que se les indica cómo deben vestir, respetar las tradiciones religiosas, hacer caso al marido, cuidar de los hijos (...). El feminismo supone una política de igualdad de género que puede requerir el trato diferencial, mientras el multiculturalismo es una agenda política para remediar el trato desigual de grupos culturales.

Como indica Amorós (2005), las mujeres somos colonizadas por la hegemonía de los hombres que construyen sus culturas basándose en la identidad femenina. La tradición de grupos culturales minoritarios vuelve con frecuencia a reivindicar tradiciones a las mujeres frente a los hombres que pueden tener modelos abiertos a otras culturas. Esto es reafirmado por Okin (2005), añadiendo que los principales teóricos de la justicia olvidaron la injusticia de género que se da en el seno de las minorías culturales, por dar el mismo tratamiento a la igualdad de género que a la igualdad racial.

La defensa de los grupos culturales por encima de la defensa de las mujeres muestra dos conexiones entre género y cultura (Agra, 2010: 81). Una conexión es la esfera personal, sexual y la vida reproductiva, que constituyen el centro de las culturas, con intereses religiosos y culturales, como el matrimonio, el divorcio y la custodia de los hijos. La segunda conexión son las culturas patriarcales, que son parte del problema porque su principal objetivo es el control de las mujeres por los hombres en la conservación de su identidad cultural. No son la solución sino parte del problema. Pueden estar mucho mejor si la cultura que las oprime se extingue y tienen la posibilidad de integrarse en una cultura menos sexista.

Investigaciones realizadas con niñas emigrantes que provienen de Marruecos y viven al sur de España, nos muestran las razones por las que no volverían a vivir en su país de origen, que se pueden resumir en las diferentes expectativas que tienen para su futuro, a pesar de que esta población sufre comportamientos racistas (Fernández-Larragueta, Fernández-Sierra & Roderigo, 2017).

La defensa de los derechos del grupo choca con la igualdad de género de estados más liberales. En España ocurren hechos que avisan del control de determinados grupos culturales en sociedades democráticas sobre las mujeres. Una mediadora intercultural del

ayuntamiento de Cunit (España) se ha visto amenazada por el imán de su comunidad, que llegó a conseguir firmas para que la despidieran; las razones, no llevar velo y mantener relaciones con personas no musulmanas. El imán, a pesar de tener una orden de alejamiento por amenazas, vio cómo la alcaldesa de la localidad la invitaba a dejar su puesto de trabajo para no enturbiar las relaciones con la comunidad musulmana. La tolerancia hacia las culturas no puede estar por encima de la defensa de los principios democráticos.

Ejemplos que ponen de manifiesto cómo algunos modelos identitarios y la desigualdad de género coinciden. Una chica paquistaní, que vive en Puerto Real (España), es obligada a casarse con 14 años con un primo que casi triplica su edad y es forzada a mantener relaciones sexuales. En estos dos casos la justicia defendió sus derechos. No siempre tienen la misma suerte y niñas que viven en países europeos son llevadas de viaje a sus países de origen para realizarles la ablación.

Cuando los grupos culturales se sienten bajo amenaza se produce un “culturalismo reactivo” (Agra, 2010) que pondría en marcha medidas para preservar la identidad del grupo, congelando las diferencias y constituyendo un foco de problemas para las mujeres. Por ejemplo, desde los años noventa en Francia las mujeres musulmanas visten de una forma tradicional como consecuencia de las prescripciones religiosas, esto no es así para los hombres musulmanes y lo que era una tradición en retroceso se convierte en algo bastante generalizado por la influencia de las dictaduras teocráticas del golfo Pérsico (Bernabé, 2018). Es elección u obligación. “*¿Cuál es la libertad del individuo ante la educación y la imposición de grupos cerrados? ¿Desde cuándo la izquierda analiza las decisiones humanas designándolas de su contexto material?*” (Bernabé, 2018: 222). Se nos olvida con frecuencia que las culturas muchas veces se identifican con el estatus que ocupan las mujeres dentro de una determinada cultura y que la “honra” la consiguen dándoles a las mujeres una posición de vulnerabilidad y determinada por la propia cultura.

La imposición de los hombres se realiza de diversas formas, incluida la violencia, para que respeten las normas impuestas. Un claro ejemplo es el de Fadela Amara (2004) líder del movimiento “Ni putes, Ni soumises” (ni putas, ni sumisas) en Francia. Denuncian la situación de las chicas en las barriadas francesas, donde sufren una doble opresión: por la pobreza, la falta de trabajo y de integración y porque deben cumplir con las pautas de decoro, vestimenta y honestidad que le imponen chicos jóvenes, como mujeres musulmanas (velo, virginidad, sometimiento...). Si no pueden ser agredidas, sometidas a violación en grupo e incluso asesinadas.

Cuando se utiliza la cultura en contra del género lo único que se está haciendo es reforzar las interpretaciones patriarcales de las tradiciones culturales; una visión esencialista, reificada y perpetuadora de los estereotipos culturales.

Para conseguir una mayor justicia y equidad, Agra (2010) plantea tres cuestiones en las que se logra un consenso en los círculos feministas: 1) el papel que juegan las mujeres y su posibilidad de cambio en los ámbitos privados y públicos (libertad de conciencia, económica y de derechos); 2) dar voz y poder a las mujeres considerándolas que no son víctimas; y 3) reparar el trato desigual entre grupos mayoritarios y minoritarios, en el trato desigual con las mujeres y con los miembros vulnerables dentro de los grupos minoritarios.

En las publicaciones jurídicas norteamericanas y europeas desde los años ochenta la apelación a la tradición cultural ha servido para legitimar o mitigar las acciones violentas contra las mujeres, lo cual ratifica que las culturas funcionan para sostener el poder masculino (Agra, 2010). No son argumentos propios de una cultura minoritaria sino argumentos generalizados en las diferentes culturas familiares y mayoritarias. Esto no es una oposición a la defensa de las diferentes culturas sino a aquellas tradiciones culturales que comportan un trato desigual de las mujeres.

Algunas de las prácticas específicas que han sido recogidas por Moira Dustin (en Agra, *op. cit.*) en las iniciativas legislativas en Europa recientemente son: el matrimonio forzado, la reunificación familiar, residencia y ciudadanía, “el honor”, la mutilación genital/ablación femenina y el vestido. En cuanto a la defensa al honor se destaca un doble estándar que distingue entre crímenes pasionales de hombres blancos y europeos y los crímenes de honor de hombres asiáticos o de Oriente Medio. La pasión se trata como atenuante y el honor como agravante, en lugar de tratar todo como violencia contra las mujeres.

El respeto a la diversidad cultural es atractivo porque simboliza un signo de tolerancia; sin embargo, las culturas muestran intolerancia hacia otras culturas y algo de respeto por las mismas. En la diversidad cultural hay elementos que es bueno conservar y otros tradicionales que es necesario cambiar como las jerarquías sociales y las ideas de moralidad, honor y respeto que son las que se mantienen como símbolos de la propia identidad cultural, utilizando a las mujeres como estandarte.

Anzaldúa (1987; cit. en Hernández, 2008) se rebela ante las definiciones limitadas y sexistas del nacionalismo chicano y muestra las limitaciones de las políticas de identidad que parten de un criterio de autenticidad y exclusión. Como feminista poscolonial chicana, habla de las nuevas identidades de frontera, porque en el nuevo contexto

global las identidades se viven como un conglomerado poblado de contradicciones. Las mujeres terminan oponiéndose no solo a las tradiciones culturales sino a la misma forma en que se define la tradición, porque al final las culturas y los pueblos centran la responsabilidad patriótica en las mujeres y en su cuerpo que pare y conserva la descendencia.

En este sentido las escuelas siguen siendo uno de los mejores transmisores de las expresiones y formas de pensamiento de una comunidad. *“La condición de las mujeres no queda fuera, como es lógico, de estos peligrosos esquemas escolares. Los libros de religión (islámica) presentan como ineludibles muchas prescripciones que han dejado de existir en el derecho positivo”* (Bessis, 2008: 57).⁷

Como nos dirá Emilio Lledó (2002: 14): *“La educación es la generadora de libertad, la que crea lenguaje, y, con ello, posibilidades al pensamiento, la que lucha por la racionalidad (...). Por eso los que pretenden ejercer dominio sobre el desarrollo de la personalidad intentan apoderarse de esos cauces educativos”*.

Los valores universales pueden ofrecer la oportunidad de elegir y de pensar por uno mismo, porque las ideas de feminismo, democracia y bienestar igualitario están dentro de todas las sociedades en el mundo moderno. El pluralismo y respeto por las diferencias deben ser el primer valor universal que no esté sujeto a las diferencias culturales y necesitamos conocimientos locales para comprender los problemas que enfrentan las mujeres.

CULTURA ESCOLAR: DE VUELTA AL NATURALISMO Y A LOS SABERES IMPOSTADOS

“El sufragismo obtuvo el derecho al saber, pero el sexo del saber sigue siendo el mismo”
(Valcárcel, 2008: 141).

Las mujeres han sido excluidas en la impostación de los saberes escolares creando una imagen distorsionada que perpetúa su dominación. Las creencias desarrolladas durante siglos sobre la sexuación del saber se mantienen a través de la promoción de las diferencias naturales entre los sexos, como una línea de pensamiento renovada en la divulgación científica. Los contenidos y materiales escolares siguen restando la posibilidad de que las mujeres como colectivo tengan una palabra propia.

7 Aunque con un desfase cronológico con occidente también podemos encontrar las incursiones de la religión y su ideología sexual en las escuelas europeas.

LA IMPORTANCIA DE LOS SABERES ESCOLARES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA IDENTIDAD FEMENINA

Las mujeres siguen teniendo falta de referentes del pasado y falta de respeto por los que existen, porque tampoco nos reconocemos en nuestra escasa herencia ligada a saberes discontinuos y débiles, como han sido los esotéricos, y aquellos que nos han relegado al mundo de la intuición (Valcárcel, 2008). Saberes que solo han creado una imagen distorsionada de las mujeres y han servido para perpetuar su dominación. Pero no es tan importante lo que dijeran ellos sobre las mujeres, sino cómo construyeron un imaginario colectivo en el que se sigue perviviendo la exclusión de estas.

Los contenidos escolares significan la introducción a la cultura asentada y seleccionada para la escuela, por lo que tienen una influencia muy importante en la construcción de nuestro colectivo simbólico y nuestra identidad de género. No son solo herramientas de aprendizaje neutrales e intercambiables, son referentes de la sociedad, de la cultura y de las costumbres. Y aquí se ha dado una “ablación de la memoria”, por el papel asignado a las mujeres, que han vivido desiguales circunstancias sociales y políticas, porque han sido instrumentos para los fines de otros, y por cómo se ha realizado la selección de estos, desde una visión que ha acentuado su exclusión y justificado las desigualdades en su naturaleza diferente.

Los saberes escolares se constituyen con “la palabra”, que nos da la voz, pero también la evocación, la posibilidad de deliberación, de creación y de aprendizaje que corresponde exclusivamente al ser humano. Es Aristóteles quien pone la palabra en el fundamento de la ciudad, “la polis”, porque sin ella no podemos expresar la justicia, que es el orden de la comunidad civil. A la vez que, en esa diferencia a la que hemos sido sometidas, quita a las mujeres de la palabra, de la autoridad para deliberar, porque habremos de guardar silencio (Durán, 2000).

Los saberes que utilizamos en la escuela, además de ser selecciones trasmutadas a los códigos escolares sobre la sedimentación de la cultura establecida, son selecciones interesadas a partir de sus relaciones con el poder. No pueden justificarse solo por la naturaleza o por lo social, porque hablarían de una sociedad determinada, ya escrita, sin posibilidad de acción, con conciencias sujetas a la determinación social. Por ello los contenidos escolares son un poderoso instrumento de las estructuras sociales según se utilicen para su conservación, su revisión o su cambio, según se cuestionen sobre por qué sucedió y qué intereses estaban vinculados a esas acciones. Porque servirán para la educación de un alumnado sumiso, preparado para el culto al trabajo y al consumo y sometido a las relaciones de dominación genéricas, o,

por el contrario, preparado para hacer uso de su autonomía y decidir sobre el futuro con conciencia. Las estructuras sociales hacen posibles los significados sociales, pero los significados son de los sujetos y de las sociedades.

Hoy esta tarea es ardua porque existe una fuerte reacción conservadora, donde nuevamente la lucha por los derechos de las mujeres no es necesaria o no es prioritaria y esconde otras más fundamentales que marcan la agenda de la crisis económica, aunque ellas representen mayoritariamente a la pobreza mundial. Además, la igualdad de género ha sido suplantada por otras luchas sexuales, culturales y religiosas que, en lugar de ser añadidas como parte de la diversidad del ser humano, han olvidado que las mujeres están en el centro de estas y están presentes en todos los colectivos.

Algunas de las cuestiones que permiten mantener la sexuación del saber son las creencias desarrolladas durante siglos sobre las diferencias naturales entre hombres y mujeres que llegan en este momento con una renovada fuerza.

EL NATURALISMO COMO TEORÍA DE FONDO DE LAS DIFERENCIAS ENTRE SEXOS

Las diferencias entre mujeres y hombres se han utilizado históricamente para justificar la exclusión de las primeras de derechos y libertades, como el propio acceso a la educación avalado por la religión, la ideología y la ciencia. Además, frente al siglo XVIII, que crea todo un discurso de la igualdad, en el siglo XIX se refuerza la meritocracia y la idea de igualdad se rompe con la creencia en los “talentos”, primero de la mano de la frenología y después de la mano de los test. Esto hace que en el siglo XIX proliferen los discursos apoyados por la Ciencia sobre la naturaleza de las mujeres para crear una dicotomía entre los papeles sociales asignados a ellos y a ellas. La historia se preocupa de realizar en ocasiones un trabajo de eternización para reproducir el orden masculino en el que las mujeres son invariables y todas una misma. Construye una historia estática y esencialista para la mujer apartada de la evolución de la propia historia.

Han sido comunes en educación las teorías que han planteado currículos diferenciados por razones raciales, sociales, sexuales y de otra índole, amparadas en la ciencia. Hoy vuelve a utilizarse el naturalismo como telón de fondo para justificar las diferencias cerebrales entre hombres y mujeres, que están de moda por las nuevas técnicas hormonales y genéticas. Son investigaciones de escasa credibilidad, que justifican las diferencias que pueden observarse en los comportamientos entre chicos y chicas en diferencias naturales. Este nuevo determinismo biológico considera los comportamientos como la causa y

no como la consecuencia de sus contextos y experiencias, y se convierte, por su propia esencia, en una teoría de límites (Gould, 1981: 28).

Los estereotipos sexuales actúan hoy día de forma más potente que nunca, nos dirá Natasha Walter (2010), porque se promociona el determinismo biológico como la línea de pensamiento más moderna y rompedora, sin tener en cuenta su larga historia anterior múltiples veces desmentida. Por ello cuando se trata de explicar las diferencias entre los sexos recurriendo a la biología, la divulgación científica colabora sin ningún cuestionamiento: *“la prensa popular recibe cada aportación con palmas y cascabeles y un montón de espacio editorial, pero nunca se hace eco cuando va demostrando una a una su falta de credibilidad”* (Fausto-Sterlin en Walter, 2010: 250).

A ello contribuye el hecho de que los científicos, cuando buscan reglas para explicar la realidad, tienden a buscar resultados simplificadores y cuando son áreas donde existen prejuicios, estos se convierten en las propias reglas.

Hay diferencias morfológicas entre el cerebro masculino y el cerebro femenino. El cerebro masculino es más grande y el cerebro femenino muestra una mayor actividad en las áreas relacionadas con el lenguaje, pero ningún estudio hasta la fecha ha podido mostrar que los procesos específicos de género intervengan en la construcción de redes en el cerebro durante el aprendizaje (OECD, 2009). No han considerado que hagamos lo que hagamos la experiencia crea la actividad neuronal que altera el cerebro, o, en otras palabras, el cerebro no está determinado (Fine, 2010).

También se construyen explicaciones biológicas para fortalecer las expectativas del comportamiento infantil, que argumenta Baron-Cohen, catedrático de psicopatología del desarrollo de la Universidad de Cambridge, apoyándose en las hormonas y en su efecto en las fases tempranas del desarrollo. Convertimos a las hormonas en determinantes de nuestros comportamientos, con lo que desaparece toda responsabilidad sobre nuestras acciones. Por ejemplo, la testosterona, justificaría comportamientos de agresividad y competitividad o falta de empatía mayor en los hombres, según Brizendine (2008), a pesar de que algunas investigaciones desmienten que esto ocurra en personas que estuvieron expuestas a altos niveles de testosterona en su fase prenatal (Hines o Fieman, cit. en Walter, 2010: 221-232).

La idea mantenida de que el cerebro de la mujer está interconectado y difuso explicaría el tópico de por qué las mujeres pueden realizar varias tareas a la vez, mientras que el cerebro de los hombres, compartimentado y centrado es más analítico, pero le hace incapaz de expresar sus emociones. Esta idea basada en el procesamiento del lenguaje refuerza los mitos que consideran a los hombres como pensadores y a

las mujeres como antenas, utilizada en todos los libros de divulgación dirigidos a padres, educadores, cónyuges y líderes empresariales (Fine, 2010). Trasladan diferencias físicas a funciones y comportamientos como si las primeras fueran las causas de las últimas, justificando una teoría de las limitaciones para hombres y mujeres.

El cerebro es la parte física de la mente y el aprendizaje la doma. Las mentes actúan a partir de la interacción con otras mentes, la intensidad de la relación y el contexto de interacción. En los seres humanos el aprendizaje, la creación artística y sus actuaciones se caracterizan por la anticipación y se desarrollan en relación con otros seres humanos. Si nuestra mente solo actuara ante estímulos sensoriales y nuestras acciones fueran funcionales podríamos decir que los seres humanos y sus mentes están determinadas como las abejas en una colmena (Chordá, 2010).

No debemos olvidar que detrás de toda la defensa del determinismo hay planteamientos ideológicos y un sexismo disfrazado de ciencia. Es curioso que sea ahora, cuando las mujeres están empezando a ocupar puestos que anteriormente le estaban vetados y cuando los hombres empiezan a asumir tareas que antes hubieran sido desaprobadas por su condición masculina, cuando se planteen argumentos sobre la determinación natural. Muchos de ellos están avalados por tesis religiosas y conservadoras que muestran su contrariedad con la igualdad, la coeducación, la homosexualidad y la educación mixta, como podemos observar en la propia ley educativa del Partido Popular (LOMCE, 2013) que ampara la segregación escolar entre alumnas y alumnos, y entre “talentos diferentes”.

EL PODER IMPOSTADO EN LOS CONTENIDOS ESCOLARES

La exclusión de las mujeres de la palabra ha creado durante siglos un silencio ausente sobre lo que se ha dicho, doblegadas al poder masculino se les ha restado la posibilidad de mantener como colectivo una palabra propia. “¿Cómo recuperar los siglos de mudez, la descompensada acumulación de las palabras de otros que enmudece nuestra lengua?” (Durán, 2000: 33). Cómo, a través de ese saber impostado en los contenidos escolares, aprendemos no solo la falta de la presencia de las mujeres sino su sumisión al mundo de los hombres. Igual que otras ausencias, constituyen un mundo singularmente racista, sexista y androcéntrico.

A partir de las luchas feministas, las mujeres nos incorporamos a la educación, a la difusión del saber, pero este saber sigue mostrando sesgos e idiotismos masculinos. Los saberes escolares muestran verdades parciales porque el poder imposta a la verdad y lo hace mediante inercias, pero también en tomas de postura conscientes.

Para ello cuenta con el conservadurismo inherente a los saberes académicos que reside en su carácter sagrado y de verdad. Los conocimientos nos son tratados como construcciones sociales susceptibles de ser puestos en cuestión. También cuenta con los mecanismos sutiles con los que se urden las formas de hacer de la escuela que no responde solo a prácticas repetidas sino a micropolíticas que siguen manteniendo las relaciones de poder.

Los libros de texto serían la última pieza del engranaje educativo para la transmisión de los saberes sexuados. Los libros de matemáticas y tecnología muestran un importante esfuerzo por corregir el lenguaje sexista y la diversidad temática para que no se asocien a temas tradicionales masculinos, pero siempre aparecen hombres reconocidos en relación a estas materias, nunca mujeres.

El análisis sexista en los materiales educativos en los últimos veinticinco años, en España, muestra una involución en el uso del lenguaje no sexista, con respecto a años anteriores. En los años noventa el uso del lenguaje era más igualitario que a partir del año 2001. En general los usos lingüísticos sexistas persisten en los materiales actuales, a pesar de haber experimentado una ligera disminución y de apreciarse un uso más igualitario en los contenidos y formas de las imágenes en los textos analizados. Los cambios se han centrado en las formas, en lo superficial, en detrimento del fondo de los contenidos (Velasco, Vázquez e Ibáñez, 2009).

A pesar de que los estudios de las mujeres en las universidades se han acercado a la vida de las mujeres y han desenmascarado la superstición y la ideología sexual de las teorías, de los métodos y del propio conocimiento, esto no ha llegado a los libros de texto. En la Educación Secundaria Obligatoria (12-16 años) solo muestran una escasa frecuencia de mujeres (7,9%), uno de los aspectos más fáciles de cambiar, indicando una clara falta de rigor en el relato histórico, con la consecuente marginación en el orden social que asientan (López-Navajas, 2014).

Los significados socioculturales transmitidos en el conocimiento, a través del lenguaje y de los contenidos escolares, son manifestaciones que invisibilizan a las mujeres en experiencias, participación y competencias. Generan pensamientos y comportamientos en la sociedad y en el alumnado porque se difunde una arqueología del saber que legitima el orden social de los discursos que sustentan las actuales sociedades.

La inclusión de un análisis crítico de género en los planes de estudios de los países de la Unión Europea es dispar y difiere de un país a otro. Se menciona como un principio que debe impregnar todo el currículo, especialmente, en Malta, Austria, Finlandia, Suecia, Liechtenstein y Noruega. En otros países es tratado como un tema dentro de una materia o un tema transversal. En España formaba parte de

la asignatura de Educación para la Ciudadanía, en Francia, en la escuela primaria está dentro de las competencias sociales y cívicas que el alumnado debe adquirir, además de tener una importante contribución en el plan de estudios de historia. En bastantes países debido a la autonomía en la determinación curricular, va a depender en gran medida del profesorado y de la dirección de las escuelas. Aunque es un tema comúnmente incluido en los planes de estudios de los países europeos solo ha sido aplicado en un tercio de estos (Eurydice, 2010) y consideramos que de una forma muy tangencial.

El análisis crítico y la revisión de los contenidos y formas escolares se hacen necesarios y pueden contribuir a que la escuela no produzca y reproduzca la desigualdad, ni limite las expectativas de sus alumnos y alumnas. Para las mujeres el proceso de deconstrucción del conocimiento es especialmente relevante: *“Puesto que, en su conjunto, la representación de las relaciones hombre/mujer es claramente negativa para estas, las mujeres no pueden “integrarse” acríticamente en la cultura”* (Durán, 2000). Pero ello no impide que debamos mucho a las teorías que en otros momentos han fundamentado a la razón ni que las arranquemos de nuestra cultura.

EL GIRO NEOLIBERAL

GLOBALIZACIÓN, FEMINISMO POLÍTICO Y FEMINISMO NEOLIBERAL

GLOBALIZACIÓN

La globalización es un proceso de intercambios mundiales (culturales, sociales, políticos, económicos...) que se producen hacia la segunda mitad del siglo XX, favoreciendo un sistema de producción que se convierte en global, el capitalismo. El neoliberalismo llega con la globalización y se dirige a una nueva expansión hacia una economía global sin regulación ni fronteras y se conforma una sociedad de consumo, en la que *“Los mercados no se enmarcan en estados, sino los estados en mercados”* (Streeck, 2018: 288).

Como resultado se produce un cambio en los gobiernos, a partir de los años ochenta, que pasan de defender lo público, a defender los objetivos de las empresas con prácticas político-económicas que ponen en auge la libertad empresarial, la propiedad privada y la libertad de mercado. La propuesta ya no es la de un Estado mínimo, como propuso Milton Friedman (1966), sino la preocupación por la naturaleza del Estado y su intervención, que conformará un “Estado empresario”, como lo denomina Boaventura De Sousa Santos (2004), con la rendición de la democracia al sistema económico. Esta lógica empresarial se traduce en un nuevo proyecto de sociedad competitivo y en busca del éxito donde la educación y las personas pasan a ser un instrumento para el aumento de la rentabilidad.

La globalización como ideología supone una invasión mucho más potente que nunca, tanto en estrategias de dominio sobre las mujeres como en colonialismo sobre los pueblos. En el nuevo escenario global existen nuevos obstáculos que limitan el avance de las mujeres en igualdad, como es el olvido de las cuestiones materiales y de las luchas por la redistribución económica, cuando existe un auge de los mercados que están produciendo una creciente desigualdad y pobreza femenina. La justicia queda encorsetada en un modelo económico cada vez más desigual, mientras se olvidan las luchas económicas y sociales, o se convierte la participación política de las mujeres en una cuestión de elección individual (Fraser, 2015).

La precarización de los empleos exige una mayor participación de las mujeres en el mundo laboral. Esto hace que las mujeres se incorporen cada vez en mayor medida al mundo del trabajo, pero como trabajadoras secundarias; reciben los peores trabajos y pagarán lo que Ingrid Palmer llama el “impuesto reproductivo” (Agra, 2006) que hará que tengan que multiplicar sus esfuerzos e incorporarse de una manera discontinua y más servil. Se constituye, además, la “economía del trabajo doméstico fuera del hogar” con trabajos para hombres y mujeres que tendrán las características del trabajo femenino, pero ellas, además, ocuparán las peores posiciones (*op. cit.*).

Desaparece el principio sobre el que se ha edificado la modernidad, la noción de igualdad y se sustituye por el mérito y el esfuerzo personal (Cobo, 2005). La globalización no es solo la descripción de un nuevo entorno económico, en el que al naturalizar el proceso se atribuyen cualidades mágicas al mercado, sino que también es un proyecto político orquestado, donde la reproducción de las estructuras patriarcales y de dominación económica se hacen evidentes; en donde aparecen como perdedores los derechos humanos que suponen una interferencia de tipo igualitario, distributivo y solidario y triunfan los derechos que prioriza el mercado que garantizan la libertad individual, la seguridad y la propiedad privada. No solo se justificarán las desigualdades, como en épocas anteriores, sino que las políticas de ajuste estructurales y las políticas de privatización de los servicios sociales, en busca de la eficacia económica, serán creadoras de estas (Fariñas, 2006).

Los Programas de Ajuste Estructural (PAE), desarrollados por los gobiernos nacionales, dependerán de organismos internacionales financieros como el FMI y el BM, favoreciendo la libre circulación de los mercados con programas de privatización, desregulación, liberalización del comercio y debilitamiento de los controles a la inversión extranjera. Han servido en definitiva para aumentar el endeudamiento de los países más pobres y para multiplicar el desempleo y la pobreza (Cobo, 2005).

Para muchos gobiernos, como se recoge en informes internacionales la preocupación por la desigualdad de las mujeres se reduce a su acceso a la producción económica y al mundo laboral. Se necesitan mujeres productivas porque significa una pérdida de talento que le cuesta a España 156.000 millones de euros. Partidos políticos conservadores y liberales en Europa quieren reconocer la venta de droga y de la prostitución como sectores productivos legítimos que deben pagar impuestos (los dos negocios más importantes del mundo). La prostitución ha pasado de ser un asunto relacionado con el consumo de droga y la falta de recursos económicos, a estar basado en la trata de mujeres, constituyendo un modelo de esclavitud de las mujeres en pleno siglo XXI. Al FMI también le preocupa la baja proporción de chicas en las carreras de Ciencias, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (STEM), porque significa el 27% del PIB perdido (OECD, 2015). Como vemos no es un problema moral, ni de discriminación sexual, es un problema de rentabilidad y patriarcado.

La situación de las mujeres se ve doblemente perjudicada por la pérdida de derechos sociales y la privatización de los sectores públicos que ofrecen para ellas más oportunidades de empleo. La interdependencia mundial hace que lo que afecta a las mujeres de un lado del mundo afecte a las mujeres en el otro. Hay una “feminización de la supervivencia”, que la representan los flujos migratorios de mujeres que trabajan fuera de los países de origen, el turismo sexual, el tráfico internacional de mujeres, que muestran cómo la estructura patriarcal se ve reforzada (Agra, 2006).

FEMINISMO POLÍTICO

El feminismo político mira el mundo desde una perspectiva crítica, tanto para entender y descubrir las teorías y estrategias que apoyan los privilegios masculinos, como para cambiar las instituciones y las prácticas políticas que mantienen desigualdades de género y mejorar la vida colectiva. En su vertiente intelectual se ha preocupado por desvelar las opresiones, segregaciones y discriminaciones de las que han sido objeto las mujeres. En su vertiente política es un movimiento social de emancipación que se construye desde la transformación social, por lo que no puede ser independiente de la investigación histórica, legal, cultural y social.

Desde finales del siglo XIX existe en países de habla inglesa un feminismo preocupado por los derechos civiles y el derecho al voto que se irá extendiendo por Europa y EE. UU., con diferentes corrientes que Alinson Jaggar (1983) establecerá bajo las categorías de liberal, socialista y marxista que seguirían las divisiones políticas globales de la guerra fría: el liberalismo estadounidense, el socialismo europeo y un comunismo revolucionario.

A partir de los años ochenta se puede identificar a mujeres de estas corrientes como los sujetos políticos del feminismo, a diferencia de las reclamaciones del feminismo de la diferencia que se basan en la constitución de la diferencia sexual de género, o en la diferencia simbólica, pero que no tienen un carácter político transformador.⁸ Esto crea una separación entre las teorías posmodernas en las que se borra el sujeto, con el feminismo de la igualdad, que parte de un mundo en el que las relaciones de poder están situadas en el marco de la desigualdad y el individualismo. La importancia estaría en saber qué aspectos de la identidad son políticamente importantes y representativos de la raza, clase o género, aunque no existiría una categoría confiable de mujer en la que basar la política feminista.

La transformación de las desigualdades de género necesita utilizar tanto la hermenéutica de la sospecha, como las condiciones materiales de vida, en lo que se está denominando teoría crítica y plantea una interseccionalidad con otros ejes de desigualdad (Young, 2000; Fraser, 2005). Probablemente habría ideales de la Ilustración que es necesario reclamar como la libertad, la autonomía y la justicia, pero abandonando algunos supuestos sobre la razón, el progreso y la naturaleza humana.

Mientras en el mundo anglosajón vence un feminismo que reivindica el modelo de género/ identidad de género, en la mayor parte de Europa el modelo que se reivindica mayoritariamente es el de sexo/género que reconoce el papel de las mujeres y sus desigualdades con los hombres, frente al concepto indefinido de identidad de género. El concepto de identidad de género tendrá un impacto negativo en las políticas de promoción de los derechos de la mujer y en la consecución del principio fundacional de la UE de igualdad entre hombres y mujeres.

En Europa, a través de European Women's Lobby (EWL), la plataforma más importante de asociaciones de la Unión Europea⁹ e interlocutora en políticas de igualdad de la Comisión y el Parlamento Europeo, se debatió la sustitución de sexo por género/identidad de género a propuesta del Lobby Europeo de mujeres de España (LEM

8 Cualquiera de las dos tendencias parte de modelos deterministas; liberal a las mujeres con una rígida decodificación para que los sexos hombre y mujer sean diferentes en su disparidad. Planteamientos que chocan con un mundo social o cultural que actúa no con formas diferentes sino con jerarquía y desigualdad (Amorós, 2005a).

9 A esta plataforma pertenecen 32 países, 27 de ellos de la UE, así como 18 asociaciones internacionales de las más importantes. Véase <https://womenlobby.org/?lang=en>

España).¹⁰ Se aprobó el día 8 de marzo de 2020 el uso de la palabra sexo, para definir el papel de la mujer, e impedir las diferencias entre hombres y mujeres en el trabajo, los salarios, la violencia, el acoso y otras discriminaciones entre ellas. El EWL considera que la promoción y defensa de los derechos de las mujeres se diluye bajo la palabra genérica y el concepto indefinido de género e identidad de género.¹¹

El feminismo político se preocupó de crear un discurso sobre las necesidades de las mujeres específico, que hasta ese momento podían ser consideradas privadas, domésticas o culturales y que pasan a ser públicas. La creación y utilización de términos como sexismo, acoso sexual, violación conyugal, segregación sexual, doble jornada, trabajo remunerado, etc., transforman prácticas de discriminación en la reivindicación de derechos, y convierten a una víctima individual en miembro de un colectivo (Del Castillo, 2005). Así, cuando se plantean necesidades como consecuencia del problema de la “violencia de género”, irán vinculadas a la necesidad de independencia económica, de vivienda, guardería (...). El hecho de no ser maltratada, al ser visto como un derecho, se vincula no solo a la necesidad de que algunas mujeres no sean golpeadas, sino directamente a las consecuencias estructurales de un sistema social de dominación patriarcal (*op. cit.*). Las necesidades pueden ser la base para crear nuevos derechos que son los que constituyen los principios de igualdad y democráticos.

Actualmente, entre teóricas feministas, como Benhabib, Fraser y Young quieren defender un proceso de deliberación democrática, que se rija por normas de igualdad y simetría y que pueda conducir a acuerdos democráticos. Otras autoras (Mouffe, Honing y Ziarek) desde posiciones postestructuralistas desconfían de estos procesos porque temen que el consenso pueda conducir a algún tipo de opresión o injusticia y silenciar nuevas luchas (Feminist Political Philosophy, 2018). La filosofía política es un campo en evolución que no debe perder de vista la posibilidad de transformación y la naturaleza política del feminismo, aunque suponga consensos que sean temporales y provisionales.

10 La intención era presentar una moción a tres proyectos legislativos españoles, sobre libertad sexual, protección de la infancia y modificación de la ley de educación. Véase <https://lobbyeuropeoespana.com/>

11 Fue mayoritaria la aceptación, con el rechazo de los países nórdicos, excepto Suecia, que mantienen una tradicional posición junto al ámbito anglosajón (Reino Unido e Irlanda). Sorprendió la posición de la Confederación Europea de Sindicatos (CES) del que forman parte CCOO y UGT porque los planes de igualdad de las empresas podrían desaparecer.

FEMINISMO LIBERAL Y NEOLIBERAL

El feminismo liberal sigue siendo una fuerte corriente del feminismo cuya principal preocupación es proteger y mejorar la autonomía personal y política de las mujeres, reclamando la libertad de la propia vida y la libertad de decidir la dirección de la comunidad política. Ha sido fuente de inspiración la teoría liberal de Rawls (1993) y las ideas de Okin (2005), situando su principal reivindicación en la distinción entre el ámbito público y el privado que sirvieron para proteger la dominación masculina.

El feminismo contemporáneo de izquierdas está preocupado especialmente por el feminismo liberal o posmodernista que no cuestiona al capitalismo o el modelo político neoliberal que se está imponiendo en nuestros países y su deriva hacia la precariedad en el trabajo y las desigualdades de género, con la aceptación de la prostitución y los vientres de alquiler que lejos de ser una elección como proponen, suponen la explotación y la profundización en el patriarcado. A este feminismo le preocupa cómo las fuerzas sociales y económicas neoliberales impactan en la vida de las mujeres y socavan la ciudadanía democrática, las instituciones públicas y la soberanía popular (Feminist Political Philosophy, 2018).

Esta perspectiva neoliberal está instalando una crisis social, económica, política y ecológica porque participa de un modelo de mercado que reduce la igualdad y tiene una visión idealizada en el intercambio mercantil, donde agentes económicos independientes intercambian libremente las mercancías, de forma contraria a la coerción y la desigualdad que caracteriza las transacciones mercantiles. *“La perspectiva neoliberal celebra, sin embargo, la elección individual, el intercambio entre iguales y el logro meritocrático, al tiempo que cierra los ojos ante las desigualdades estructurales laboriosamente descubiertas y cuestionadas durante las décadas anteriores por los grupos subalternos, incluidas las feministas”* (Fraser, 2015: 13).

Esto plantea un dilema para el feminismo en general por la rapidez con la que se está cambiando la forma de entender el género en nuestras sociedades. El nexo entre patriarcado y neoliberalismo sitúa a las feministas, según Fraser, en dos formas de entender la igualdad: una liberal y otra propia de la democracia radical, que nos introduce, respectivamente, en el feminismo neoliberal y en el feminismo político de izquierdas. El feminismo neoliberal está de la mano de mujeres poderosas, o de partidos neoliberales o conservadores que entienden el feminismo en términos individualistas y meritocráticos.

Es lo que considera Fraser (*op. cit.*) un “vínculo peligroso” entre el feminismo y la mercantilización, que nos llevaría a forzar una alianza entre la emancipación y la protección social. El descuido al final del siglo pasado de la economía política fue eclipsada por las luchas por el reconocimiento, aunque no fueran identitarias. La globalización sembró dudas sobre la legitimidad y la viabilidad de usar los poderes públicos contra las fuerzas del mercado.

La despolitización de las necesidades y los discursos de reprivatización operan oponiéndose a su tratamiento como asunto público. Se enarbola la bandera de la libertad individual y de la elección para defender los derechos de mercado que hacen desaparecer los derechos sociales, políticos y jurídicos conseguidos. La situación de las mujeres se ve doblemente perjudicada, por la privatización de sectores públicos, que suponen un número más importante de oportunidades para el trabajo de las mujeres y con situaciones de empleo precarias, sobre todo para las mujeres de países del Sur.

Los discursos de libertad individual y de elección se guían por las demandas individuales no por necesidades colectivas. Sheryl Sandberg directora ejecutiva de Facebook plantea este tipo de feminismo neoliberal, un feminismo individual, apolítico, y sin condicionantes estructurales aparte de la fuerza de voluntad, en el que las mujeres pueden conseguir lo que quieran. De este feminismo liberal también son partícipes exministras del gobierno anterior del partido conservador en España (Partido Popular), que piensan que “ser feminista es una etiqueta”, y que se oponen a las manifestaciones del 8M.

El propósito para el feminismo socialista es recuperar la defensa de las políticas de reconocimiento junto con las políticas sociales y de redistribución feminista. Se trataría de abordar la justicia desde una posición compleja donde los obstáculos económicos y culturales se entrecruzan y las reivindicaciones pueden colisionar como veíamos en el tratamiento del género dentro de grupos culturales.

El concepto de justicia que plantea Fraser (2015) se centra en el principio de paridad participativa. Sería exigir soluciones que permitan a todas las personas interactuar como iguales. En primer lugar, con la distribución de los recursos materiales que garanticen la independencia y voz de las y los participantes. Sitúa el foco en la estructura económica de la sociedad y en las diferencias de clase. En segundo lugar, que los patrones culturales expresen el mismo valor entre los participantes y garanticen la igualdad y la consideración social. Hace referencia al orden de estatus en una sociedad y a las jerarquías culturalmente definidas. Las injusticias de género se desarrollan desde dos dimensiones la estructura económica y el estatus de las mujeres para su participación en la vida social. El criterio se aplica también a otros ejes de diferenciación social, como son: la raza, la orientación sexual, la nacionalidad y la religión.

La justicia es una cuestión de pertenencia social y de reglas de decisión. Sin olvidar que el marco de las reivindicaciones no es solo el espacio de las políticas nacionales sobre todo en estados que no son poderosos, y sin eliminar por completo la capacidad de transformación del Estado, pero sabiendo que sus fundamentos no sirven para tratar las causas estructurales de muchas de las injusticias globales. La efectividad social está por encima del ámbito geográfico.

EDUCACIÓN MERCANTILISTA: LA LIBERTAD DE ELECCIÓN Y EL CONTROL DE LA PROFESIÓN DOCENTE

La educación para el trabajo que defienden las actuales políticas educativas, ignoran la vida íntima, las emociones, el cuidado y el bienestar común. En educación hemos pasado de una escuela de masas de pensamiento único y reproductiva, a la deriva mercantilista que solo busca el éxito profesional y fortalece la competitividad, con el aumento del control externo (burocratización y evaluaciones), mientras se aleja de un modelo educativo personal que considere las necesidades del alumnado, y desarrolle las emociones, el pensamiento y la creatividad. La fuerte especialización, los aprendizajes neutrales y los exámenes externos nos convierten en trabajadores y sobre todo trabajadoras, por tratarse de una profesión femenina, adaptables, quebrando la resistencia al cambio.

Con la mercantilización, en el mundo actual, todo es intercambiable como una mercancía más, que unida a un patriarcado que, tras siglos de dominación, no necesita prohibir para mantener una relación de dependencia material y simbólica sobre las mujeres, va a servir para retroceder en muchos de los logros conseguidos. Las propias estructuras del sistema político neoliberal aparecen cada vez más dominadas por la economía y los discursos expertos.

La cultura y la educación también se conciben en este modelo como un instrumento mercantil para generar riqueza, al servicio del capital y de la demanda de los mercados laborales. Un conocimiento domesticado que nos somete a los marcos dominantes y un sistema educativo liberalizado y competitivo que reproduce y clasifica a los diferentes colectivos potenciando las desigualdades de los más vulnerables y, especialmente, de las mujeres.

En educación, como consecuencia de la crisis del 2008, y del gobierno conservador, se ha llevado a cabo un progresivo desmantelamiento de las políticas de igualdad. El Comité de las Naciones Unidas se expresa de forma contundente en relación a los retrocesos que en materia de igualdad de género se están enfrentando las mujeres en los últimos 5 años en el Estado Español (CEDAW, 2015).¹² Las leyes educativas cada vez hacen menos referencia al fomento de la igualdad entre hombres y mujeres e incumplen las recomendaciones internacionales. En las últimas evaluaciones que se han hecho en España del CEDAW en educación (Informes Sombra, 2014 y 2019)¹³ exigieron

12 El CEDAW es la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer que la ONU aprobó en 1974 y España ratificó en 1984.

13 Los Informes Sombra realizan Observaciones a los países firmantes de la situación de las mujeres incluida la educación (artículo 10). Son realizados por organizaciones de mujeres, de cooperación internacional y derechos humanos y refrendado

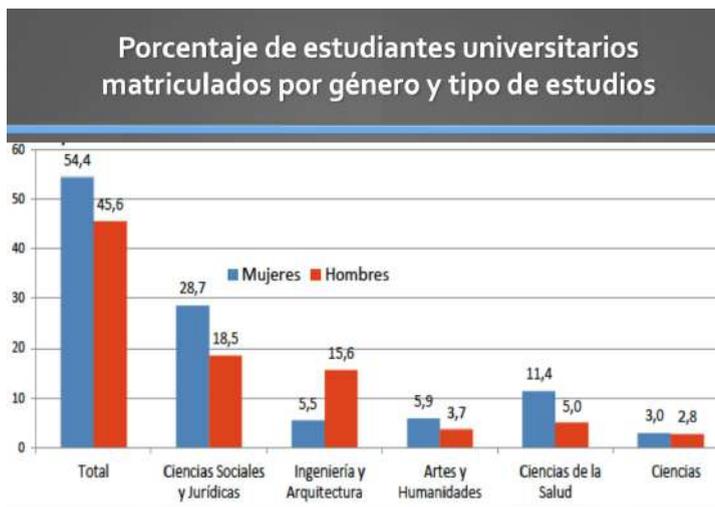
ambos informes la implantación de programas específicos sobre igualdad de género en el sistema educativo. En el Informe de 2014 también plantearon la necesaria capacitación del profesorado en esta materia, ambos objetivos no se aplicaron, a pesar de que la ley sobre violencia de género en nuestro país también lo exige. Otro tema que preocupa es el bajo nivel de asistencia a la escuela de las niñas romaníes.

El Informe Sombra de 2019 destacó como objetivos puntuales nuevas medidas para la eliminación de estereotipos de género y la inclusión de una educación obligatoria en género y derechos sexuales y reproductivos. Cuestiona que no exista una formación obligatoria en las carreras de magisterio ni en los másteres de acceso al profesorado. En 2016 además se suprimieron las subvenciones del Instituto de la Mujer a posgrados de Estudios de Género. Tampoco se imparte como asignatura obligatoria la educación sexual.

En el Informe también consideran que se han incorporado campañas para que las jóvenes estudien carreras de STEM, pero se hacen de forma muy puntual y normalmente en la educación postobligatoria, cuando las chicas ya tienen formadas sus preferencias hacia un tipo de estudios.

El gráfico 1 muestra los tipos de carreras universitarias que eligen alumnos y alumnas en España.

Gráfico 1. Estudios universitarios por género en la evaluación de PISA



Fuente: Elaboración Propia con base en MECD (2015).

por organizaciones y colectivos de la sociedad civil.

Al Comité de Naciones Unidas le preocupa que las alumnas sigan escogiendo estudios en los que generalmente predominan las mujeres, solo el 26,4% de los estudiantes matriculados en ingeniería y arquitectura y el 9,8% de los que cursan carreras relacionadas con el deporte son mujeres. También se encuentran infrarrepresentadas en la educación técnica y en la Formación Profesional. Los mayores nichos de empleo, salarios y productividad se encuentran en los sectores de las ciencias, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas. Una brecha en vocaciones de STEM que se convierte en una brecha salarial. En toda la OECD el 12% de los chicos frente al 5% de las chicas esperan trabajar en ciencias e ingeniería. En TIC el 4,7% de los chicos frente al 0,4% de las chicas (CEDAW, 2015).

Los arquetipos familiares, sociales y laborales crean una división sexual del trabajo estereotipada por el género, donde ellas se dedicarán más a las profesiones relacionadas con la atención y el cuidado. Las percepciones sobre lo que se considera como “vocación” masculina y femenina se forma a edades tempranas y están influenciadas por los roles de género (OECD, 2015a).

La Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) de 2013 convierte a las familias en clientes del sistema educativo reforzando la libertad de elección de centro como un derecho, que perjudica nuevamente a la población más vulnerable y a las alumnas, justificando que segregar por sexos en las escuelas no es discriminatorio, e irá privatizando el sistema educativo. Para ello abre la posibilidad de libertad de creación y elección de centros (art. 2 bis) y aumenta los centros concertados (privados y subvencionados por el Estado), en España, mayoritariamente católicos (60%), a la vez que realiza políticas de recortes en la red pública, empujando a la educación pública a ser subsidiaria de la privada en algunas regiones.

Los cambios concretos que incluye esta reforma solo sirven para retroceder en coeducación: por un lado, la financiación pública de escuelas diferenciadas por sexo (*single-sex*) y por otro la eliminación de la asignatura Educación para la Ciudadanía sustituyéndola por una nueva asignatura que es optativa para quienes no cursen la religión, con pocos contenidos de género y muy neutrales. A esto lo acompaña la reducción de ayudas, de becas escolares y de comedor que redundan en más carga de trabajo para las familias, especialmente las mujeres, y la paralización del “Plan Educa 3” que estaba ampliando las plazas en educación infantil de 0 a 3 años.

La nueva ley educativa, Ley Orgánica de Modificación de la LOE (LOMLOE) de 2020, que se empieza a aplicar en 2021, elimina algunas de estas propuestas e incluye de nuevo la asignatura de “Educación para la Ciudadanía”, plantea la extensión de la Educación Infantil, e

introduce en el currículo la educación con perspectiva de género, pero deja a la libertad de las Comunidades Autónomas la extensión de los centros privados concertados, con las graves consecuencias que tendrá para la segregación del alumnado.

Ningún estado puede asumir el compromiso de financiar todos los centros que se creen bajo la elección de las familias, sin una política de planificación y respetando idearios particulares religiosos y sexistas, por tanto, una construcción de centros “a la carta”. La privatización de la enseñanza conduce a reforzar una educación elitista y abocada a la desigualdad que suprime el derecho a la educación y el derecho de niños y niñas a tener una educación sin dogmas ni estereotipos sexuales.

LA LIBERTAD DE ELECCIÓN Y LAS ESCUELAS DIFERENCIADAS POR SEXO

La libertad de elección es un postulado neoliberal que plantea que se puede acceder a todo lo que se desea, sin existir barreras y sin estar determinados por la pertenencia a una clase social, etnia, género o a diferencias en capacidades. De ahí que se puedan realizar transacciones con el cuerpo de las mujeres, que significa el neoliberalismo más absoluto en la mercantilización del acceso al propio deseo. También que se pueda elegir centro escolar buscando que los hijos e hijas no se mezclen con otros niveles sociales o con personas del otro sexo.

Cambiamos el derecho de todas las personas a una educación de calidad por los derechos del mercado. Se considera que las elecciones no están condicionadas y que todas las personas tienen las mismas posibilidades de realizarlas. Sus defensores piensan que la relación mercantil se beneficia de la demanda de los clientes que provoca la competitividad entre las instituciones. Se basan en dos supuestos: los servicios mejoran su eficacia con la competitividad, y es más barato el contrato privado de servicios, aunque sean financiados por el gobierno.

La elección es otra opción ideológica de las políticas mercantilistas que perjudican a las chicas en su derecho a la educación fomentando la segregación por sexos. En nuestro país las leyes anteriores LOE (2006) y LOMCE (2013) permiten la financiación de colegios concertados que segregan por sexos, en una vuelta atrás en los derechos conseguidos en la educación de las niñas. La LOMCE justifica la enseñanza diferenciada con un Convenio de la UNESCO del año 1960 (en nuestro país se firma en 1969), que es preconstitucional, porque nuestra legislación tiene estándares democráticos superiores con respecto a la igualdad entre los sexos a los que plantea este acuerdo, que se estableció para garantizar la escolarización de las niñas en aquellos países con legislaciones muy restrictivas con respecto a las libertades de las mujeres. La nueva ley (LOMLOE, 2020) no limita con la suficiente claridad la segregación por sexos en centros financiados por el Estado.

La elección de las familias es una selección mediada por factores sociales y de género, amparada en la lógica del mercado, que en ningún caso debería servir para suprimir el derecho a la escolarización conjunta, que proporciona una socialización positiva e irrenunciable en una sociedad todavía marcada por la desigualdad de género. El falso derecho de las familias va en contra de los derechos de los niños y las niñas, amparado por nuestra Constitución.

Aunque las razones utilizadas para reclamar una enseñanza diferenciada por sexos, en algún caso, son los mejores rendimientos conseguidos por las chicas, el hecho es que son los colegios de ideología religiosa ultraconservadora, Opus Dei y Legionarios de Cristo Rey, los que mantienen las diferencias entre sexos defendidas por la ideología de la Iglesia Católica y amparadas en que hombres y mujeres se eduquen separados porque tienen destinos diferentes. Pero tampoco hay ninguna evidencia científica de que la segregación por sexos mejore los resultados académicos de los chicos o de las chicas, porque no es cierto que aprendan de forma distinta (Rodríguez Martínez, 2011; Halpern y otros, 2012). De hecho, suelen encontrarse mayores diferencias según la clase social o la etnia a la que pertenecen que la que pudiese producirse por la diferencia de género (Arnot, 2009).

Las escuelas públicas, o financiadas con dinero público, segregadas por sexos son cada vez más frecuentes a nivel mundial. Hay un rearme conservador, que utiliza el argumento de que el modelo de escuela mixta perjudica a los alumnos varones y se están constituyendo por todo el mundo asociaciones para promover los centros de educación diferenciada.¹⁴ En la mayoría de los países europeos la educación pública se imparte en escuelas mixtas. Solo Irlanda y Reino Unido tienen una cierta tradición en considerar las escuelas de un solo sexo como mejores escuelas,¹⁵ aunque las opiniones actualmente están divididas. Las escuelas de un solo sexo en la enseñanza pública no son muy comunes en el resto de los países europeos, aunque se pueden encontrar en el sector privado en casi todos ellos. En la mayoría de los casos son escuelas religiosas; católicas, protestantes y musulmanas (Eurydice, 2010).

14 En Europa (Asociación europea de centros de educación diferenciada, EASSE), EE. UU. (Asociación Nacional para la Educación Pública de un solo sexo, NASSPE) y Latinoamérica (Asociación Latinoamericana de centros de educación diferenciada, ALCED).

15 Escocia tiene 7 escuelas, Gales 25, Irlanda del Norte 120 y en Inglaterra más de 400. Además, en Europa hay 27 escuelas en Grecia y 77 en Malta (Eurydice, 2010: cap. 6).

Las políticas de elección de centro muestran que las razones para elegir centro tienen que ver con el nivel socio económico de las familias, donde quienes demandan esa “preferencia de selección” buscan su “segmento social”. Además, las personas con menos recursos encontrarán dificultades para hacerlo por limitaciones financieras, geográficas y sociales. Se recubre de derecho individual lo que es una selección social de clases altas y medias.

En espacios segregados por sexo los estereotipos sexuales se afianzan más porque en el ambiente educativo se refuerzan aquellos aspectos que son más fuertes en los chicos y en las chicas. Los comportamientos de los chicos suelen empeorar al segregarlos (Sukhnadan, Lee y Kellener, 2004; Younger y otros, 2005).

La mercantilización de la educación y el conservadurismo puede conseguir que logros conseguidos en la educación de las mujeres, sufran un retroceso. La escuela mixta es la forma natural de socialización conjunta y las escuelas deben basarse en lógicas igualitarias que fomenten la pluralidad y la convivencia y no en valores conservadores e individualistas.

CONTROL Y PRECARIZACIÓN DE LA PROFESIÓN DOCENTE

Los profesores y profesoras han sufrido controles burocráticos, dirigismo e intensificación del trabajo, como consecuencia de ser una profesión feminizada. A esto se une un nuevo tipo de gestión y control de sus prácticas, mercantilista, basado en procesos de descentralización que, lejos de proporcionarles autonomía para el desarrollo de su trabajo, estarán controlados a través de evaluaciones externas, el rendimiento del alumnado y currículum estandarizados que constriñen la estructura del propio puesto de trabajo.

Aunque la rigidez e intensificación del trabajo del profesorado, como trabajo “femenino” mayoritariamente, no es nueva, en las políticas educativas actuales se profundiza con la idea de eficacia, que supone: una mayor rendición con menor coste conduce a la precarización de la profesión docente, al control de la autonomía y el recorte en políticas educativas de conciliación.

Los informes expertos de organismos internacionales sobre “calidad docente” nos hablan de un profesorado que necesita formación y evaluaciones periódicas porque sobre ellos y ellas reside toda la responsabilidad del desempeño de su alumnado, relegando la responsabilidad de contextos sociales y económicos de procedencia, como llevan justificando desde hace cuarenta años los discursos sociológicos, y de las propias condiciones de trabajo que proporcionan las políticas educativas (Rodríguez Martínez y Dolz, 2016).

En las propuestas de políticas educativas que se extienden en países de nuestro entorno, a través de estos modelos mercantilistas, ligan el sueldo del profesorado a la evaluación de los centros y al desempeño del alumnado, con una dirección que será un puesto de gestión técnica y abriendo camino hacia una contratación directa del profesorado por parte del director/a, que precariza sus condiciones de trabajo hacia más tiempo directo con el alumnado, mayores controles y peores remuneraciones. Esto acompañado de una carrera vertical, donde los incentivos suponen ascensos para dejar de enseñar en el aula.

En España la conciliación de la vida familiar también se ha visto recortada en los presupuestos generales del Estado mientras ha gobernado el Partido Popular (de carácter conservador). Desde el año 2010 al 2015 el sistema educativo, sanitario y los servicios sociales sufrieron una gran precarización y desinversión. En educación esto supondrá perder un punto completo del PIB, reduciéndose a un 4%. Las partidas para escolarización infantil de 0 a 3 años bajan, con un recorte del 75% desde el año 2010 al suprimir los fondos a las comunidades para incrementar su tasa de escolarización en esa etapa, en estas edades solo un 36% de niñas y niños están escolarizadas. Seguirá una fuerte reducción del Programa de Compensatoria, hasta un 90%, con la consiguiente pérdida de equidad. Junto a pérdida de profesorado, reducción de sueldos, etcétera.

La planificación, rutinas y la propia estructura del trabajo docente siempre se ha configurado como una extensión de este orden jerárquico creado por la burocracia, la intensificación del trabajo docente y ahora la rendición de cuentas. La compartimentación del currículum define también la estructura de la enseñanza, a través de tiempos y de una organización basada en los libros de texto. El currículum se controla, además, realizando un tratamiento no controvertido del mismo y omitiendo los tópicos complicados.

Todo esto muestra que el control social es una parte importante de la vida del aula. Se diseña una enseñanza donde los aprendizajes esperados y las posibles respuestas del estudiante estén bajo control. Al alumnado se le considera un buen alumno o alumna en función no solo de su desarrollo intelectual y acervo cultural, sino también de su trabajo, aplicación y conformidad en la conducta y en las formas de expresar su conocimiento.

La docencia es una profesión históricamente feminizada donde las profesoras ocupan las asignaturas más devaluadas y los niveles inferiores del sistema educativo, mientras los cargos son ocupados mayoritariamente por hombres. No debemos olvidar que el acceso a la profesión en el siglo XIX es una extensión del espacio doméstico y

de sus labores de maternidad y cuidado, por lo que se considera una profesión descualificada o proletarizada. La profesión de maestra se caracteriza por el control externo y la burocracia, así como por la intensificación del trabajo, por los conflictos de intereses por el tiempo de maridos y familiares (Rodríguez Martínez, 2014).

El gráfico 2 muestra que el 66,5% de todo el profesorado son mujeres, este porcentaje aumenta al 71% en las enseñanzas de Régimen general y cae hasta el 41,3% en la Educación universitaria. El porcentaje más bajo está en la enseñanza universitaria, donde las mujeres ocuparán los puestos con menor categoría del profesorado.

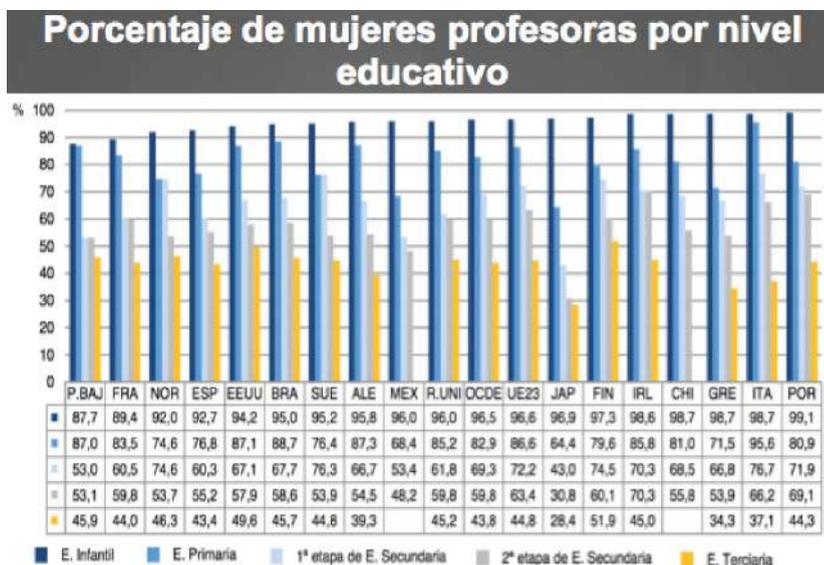
Gráfico 2. Distribución del profesorado por tipo de enseñanza y género en España



Fuente: Elaboración propia. Igualdad en educación en cifras (2019, curso 2016-2017).

En el gráfico 3 vemos como se reproduce la feminización del profesorado en la OECD y la UE-23.

Gráfico 3. Mujeres profesoras por tipo de enseñanza en la Unión Europea de los 23 y en la OECD



Nota: los países están ordenados de menor a mayor en función del porcentaje de mujeres profesoras en Educación Infantil.

Fuente: OECD (2019, curso 2017).

La proporción de mujeres entre el profesorado de las etapas inferiores del sistema educativo es claramente superior al de los hombres en España y en las medias de OECD y UE23, aunque disminuye según aumenta el nivel educativo y queda por debajo de la proporción de hombres en el nivel de Educación Terciaria (OECD, 2019: 89).

Esto ocurre en todos los países menos en Finlandia donde están prácticamente equiparados. La tendencia en todos los países es a subir el porcentaje de profesoras sobre todo en Primaria y Secundaria, y también en la Educación Terciaria (*op. cit.*).

La elevada presencia de las mujeres, especialmente en los niveles inferiores del sistema educativo, junto a las diferencias de género en las materias que se imparten, pueden explicarse por factores culturales a la hora de elegir estudios que están condicionados por estereotipos de género y por los salarios. Los salarios siendo idénticos para hombres y mujeres, para estas últimas son superiores a los que cobran mujeres con una formación equivalente, mientras para los varones son inferiores (OECD, 2019a). Las mujeres no solo tienen más oportunidades de trabajar en lo público, sino que en este tipo de trabajos no sufren la brecha salarial.

Las profesoras ocupan las asignaturas más devaluadas y los niveles inferiores en el sistema educativo que son los más desprestigiados. En los últimos diez años en España apenas ha cambiado el porcentaje de mujeres en las enseñanzas de Régimen General no universitaria (Igualdad en educación en cifras, 2019).

Frente al control y la proletarización del trabajo docente es necesaria la autonomía del profesorado que prestigiara la profesión docente, no cosificara el trabajo de las profesoras y crearán conciencia y libertad para el alumnado. La autonomía en educación, desde la Escuela Nueva o los movimientos libertarios, ha significado innovación educativa y libertad para tomar decisiones sobre el gobierno de la escuela. Y son los profesores y profesoras con auténtica autonomía pedagógica, la clave para que se produzca el cambio educativo y no las estrategias mercantilistas. La escuela es un instrumento básico para el desarrollo de la autonomía, la conciencia y la responsabilidad como ciudadanos y ciudadanas y para ello se requieren profesoras que sean libres y autónomas en su relación con el conocimiento y frente a las presiones políticas o mercantiles (Rodríguez Martínez, 2014).

PARA TERMINAR

Para el conocimiento feminista el sujeto es algo histórica y culturalmente situado que ha significado un modelo de conocimiento crítico con los intereses dominantes de los hombres y con las concepciones modernas y postmodernas donde las mujeres han sido colonizadas. Las corrientes del feminismo que se focalizan en el reconocimiento cultural y la identidad, junto a las feministas neoliberales que lo hacen en el fundamentalismo del libre mercado, separan las condiciones culturales de las sociales y económicas siendo la clave para el retroceso feminista y para la educación.

La educación ha sido y es utilizada como uno de los mejores transmisores de las formas de pensamiento. Los contenidos y materiales escolares siguen restando la posibilidad de que las mujeres como colectivo tengan una palabra propia. Por ello, son relevantes más que nunca los procesos de deconstrucción de la cultura escolar instalada, para que las prácticas escolares no sirvan a formas de educación sexista, a un modelo de escuela tecnocrática de masas y a la deriva mercantilista y competitiva que están tomando hoy día los sistemas educativos.

BIBLIOGRAFÍA

Agrá, María Xosé. (2006). Ciudadanía, feminismo y globalización, pp. 97-116. En Ana Rubio y Joaquín Herrera, *Lo público y lo privado en el contexto de la Globalización*. Sevilla: Instituto Andaluz de la mujer.

- Agrá, María Xosé. (2010). Multiculturalidad, género y justicia. En M. José Clavo y M. Ángeles Goicoechea (Coord.), *Miradas multidisciplinares para un mundo en igualdad*. Logroño: Universidad de La Rioja.
- Amara, Fadela. (2004). *Ni putas ni sumisas*. Madrid: Cátedra.
- Amorós, Celia. (1994). Igualdad e identidad, pp. 29-48. En Amelia Valcárcel (Comp.), *El concepto de igualdad*. Madrid: P. Iglesias.
- Amorós, Celia. (2000). Presentación, pp. 9-112. En Celia Amorós (Ed.), *Feminismo y Filosofía*. Madrid: Síntesis.
- Amorós, Celia. (2005). Feminismo y Multiculturalismo, pp. 301-332. En Celia Amorós y Ana de Miguel, *Teoría feminista: de la Ilustración a la globalización. De los debates del género al multiculturalismo*. Madrid: Minerva Ediciones:
- Amorós, Celia. (2005a). *La gran diferencia y sus pequeñas consecuencias... Para las luchas de las mujeres*. Madrid: Cátedra.
- Arnot, Madeleine. (2009). *Coeducando para una ciudadanía en igualdad*. Madrid: Morata.
- Bolstanski, Luc y Chiapello, Evè. (2005). *El nuevo Espíritu del Capitalismo*. Madrid: Akal
- Benhabib, Sheila. (1996). *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton: Princeton University.
- Bernabé, Daniel. (2018). *La trampa de la diversidad. Cómo el neoliberalismo fragmenta la identidad de la clase trabajadora*. Madrid: Akal.
- Bessis, Sophie. (2002). *Occidente y los Otros*. Madrid: Alianza.
- Bessis, Sophie. (2008). *Los árabes, las mujeres, la libertad*. Madrid: Alianza.
- Bourdieu, Pierre. (2000). *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama.
- Brizendine, Louann. (2008). *El cerebro femenino*. Barcelona: RBA Libros.
- Bubeck, Diemut. (2001). El feminismo en la filosofía política: El hecho diferencial de las mujeres, pp. 201-222. En Miranda Fricker y Jennifer Hornsby (Dirs.), *Feminismo y filosofía*. Barcelona: Idea Books.
- Carrasco Bengoa, Cristina. (2019). Hacia una construcción feminista de la economía, pp. 45-78. En Rosa Cobo (Ed.), *La imaginación feminista. Debates y transformaciones disciplinares*. Madrid: Catarata.
- CEDAW. (2015). *Observaciones finales del CEDAW y recomendaciones al Estado Español*. En https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fCO%2f7-8&Lang=en

- Chordá, Frederic. (2010). *Vivir es cambiar. Lenguaje, historia y anticipación*. Barcelona: Anthropos.
- Cobo, Rosa. (2005). Globalización y nuevas servidumbres de las mujeres, pp. 265-300. En Celia Amorós y Ana de Miguel, *Teoría feminista: de la Ilustración a la globalización. De los debates del género al multiculturalismo*. Madrid: Minerva.
- Cobo, Rosa. (2011). *Hacia una nueva política sexual*. Madrid: La Catarata.
- Cobo, Rosa. (2019). Imaginación sociológica e imaginación feminista: sobre debates, diálogos y cegueras, pp. 13-44. En Rosa Cobo (Ed.), *La imaginación feminista. Debates y transformaciones disciplinares*. Madrid: Catarata.
- De Lucas, Javier. (2020, 17 de diciembre). Política de laicidad e imposición de valores. *Infolibre*. En https://www.infolibre.es/noticias/luces_rojas/2020/12/17/politica_laicidad_imposicion_valores_114510_1121.html
- Del Castillo, Ramón. (2005). El Feminismo de Nancy Fraser: crítica cultural y género en el capitalismo tardío, pp. 301-332. En Celia Amorós y Ana de Miguel, *Teoría feminista: de la Ilustración a la globalización. De los debates del género al multiculturalismo*. Madrid: Minerva.
- De Sousa Santos, Boaventura. (2004). *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*. Quito: Abya-Yala.
- Durán, María Ángeles. (2000). *Si Aristóteles levantara la cabeza*. Madrid: Cátedra.
- Eurydice. (2010). *Gender Differences in Educational Outcomes: Study on the Measures Taken and the Current Situation in Europe. Education*, (EACEA P9 Eurydice). En <http://www.eurydice.org>
- Faludi, Susan. (1993). *Reacción. La guerra no declarada contra la mujer moderna*. Barcelona: Anagrama.
- Fariñas, M. José. (2006). Las asimetrías del género en el contexto de la globalización, pp. 117-158. En Ana Rubio y Joaquín Herrera, *Lo público y lo privado en el contexto de la Globalización*. Sevilla: Instituto Andaluz de la mujer.
- Fernández-Larragueta, Susana, Fernández-Sierra, Juan y Rodorigo, Mónica. (2017). Expectativas socioeducativas de alumnas inmigrantes: escuchando sus voces. *Revista de Investigación Educativa*, 35(2), 483-498.
- Fine, Cordelia. (2010). *Delusions of Gender: How Our Minds, Society, and Nerosexism Create Difference*. Nueva York: Norton & Co.
- Fraser, Nancy. (2005). Redefiniendo el concepto de justicia en un mundo globalizado. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 39, pp. 69-87.

- Fraser, Nancy. (2006). La justicia social en la era de la política de la identidad: Redistribución, reconocimiento y participación, pp. 17-88. En Nancy Fraser y Axel Honneth, ¿Redistribución o reconocimiento? Madrid: Morata.
- Fraser, Nancy. (2015). *Fortunas del Feminismo. Del capitalismo gestionado por el Estado a la crisis neoliberal*. Ecuador: Traficantes de sueños.
- Friedman, Milton. (1966). *Capitalismo y Libertad*. Madrid: Rialp.
- Gould, Stephen J. (1981) *La falsa medida del hombre*. Barcelona: A. Bosch.
- Halpern, David y otros. (2012). The Pseudoscience of Single-Sex Schooling. *Science*, 333, pp. 1.706-1.707.
- Hernández, Rosalva. (2008). Feminismos poscoloniales: reflexiones desde el sur del Río Bravo, pp. 75-107. En Liliana Suárez y Rosalva Hernández (Eds.), *Descolonizando el feminismo. Teorías y prácticas desde los márgenes*. Madrid: Cátedra.
- Informe Sombra. (2014). *Sobre la aplicación en España 2008-2013 de la CEDAW*. En https://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/Boletin_ECOS/ECOS_CDV/28/Informe_Sombra.pdf
- Informe Sombra. (2019). *Sobre la aplicación en España 2015-2018 de la CEDAW*. En <https://cedawsombraesp.files.wordpress.com/2019/05/190513-informe-cedaw-sombra.pdf>
- Jaggar, Alison. (1983). *Feminist Politics and Human Nature, Philosophy and Society*. Towota: Rowman & Allanheld.
- Lledó, Emilio. (2002, 17 de noviembre). *El País Semanal*, p. 14.
- López-Navajas, Ana (2014). Análisis de la ausencia de las mujeres en los manuales de la ESO: una genealogía de conocimiento ocultada. *Revista de Educación*, 363, pp. 282-308.
- McAfee, Noëlle & Howard, Katie B. (2009/2018). Feminist Political Philosophy. En *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. En <https://plato.stanford.edu/entries/feminism-political/>
- Ministerio de Educación y Formación Profesional, España. (2019). Igualdad en Educación en Cifras. En <http://www.educacionyfp.gob.es/gl/mc/igualdad/igualdad-cifras.html>
- Nevado Encina, Juan Luis. (2019). Pero ¿qué es la posmodernidad? *El salto*. En <https://www.elsaltodiario.com/pensamiento/pero-que-es-la-posmodernidad>
- Nussbaum, Martha. (2002). *Las mujeres y el desarrollo humano. El enfoque de las capacidades*. Barcelona: Herder.
- Nussbaum, Martha. (2019). *La monarquía del miedo. Un mirada política a la crisis actual*. Barcelona: Paidós.

- Ministerio de Educación y Cultura (2015). *Igualdad de género en la evaluación de PISA*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. En <http://www.educacionyfp.gob.es/prensamecd/actualidad/2015/03/20150305-abc.html>
- Martínez, Josefina L. y Burgueño, Cynthia L. (2019). *Patriarcado y Capitalismo: Feminismo, Clase y Diversidad*. Madrid: Akal
- OECD. (2009). *Understanding the Brain: The Birth of a Learning Science*. París: OECD.
- OECD. (2010). *Indicadores de la OECD 2010. Informe Español*. Madrid. Instituto de Evaluación, Ministerio de Educación.
- OECD. (2015). *Education Policy Outlook 2015: making reforms happen*. París: OECD.
- OECD. (2015a). *Trends Shaping Education Spotlight 7. Gender Equality*. En <http://www.oecd.org/education/ceeri/Spotlight7-GenderEquality.pdf>
- OECD. (2019). *Panorama de la Educación. Indicadores de la OECD 2019. Informe Español*. Madrid: Instituto de Evaluación, Ministerio de Educación y Formación Profesional.
- OECD. (2019a). *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*. París: OECD. En <https://bit.ly/2O9rVvr>
- Okin, Susan Moller. (2005). Multiculturalism and Feminism: no simple question, no simple answers. En A. Eisenberg & J. Spinner-Halev (Eds.), *Minorities within minorities. Equality, Rights and Diversity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Puigvert, Lidia. (2001). *Las otras mujeres*. Barcelona: El Roure.
- Rawls, John. (1993). *Political Liberalism*. Nueva York: Columbia University Press.
- Rodríguez Martínez, Carmen. (2011). *Género y cultura escolar*. Madrid: Morata.
- Rodríguez Martínez, Carmen. (2014). Modelo de maestra y transmisión de estereotipos. En (Comp.), *La ausencia de las mujeres en los contenidos escolares*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Rodríguez Martínez, Carmen y Dolz, Loles. (2016). Formación, acceso, reconocimiento y condiciones del profesorado, pp. 66-76. En Alberto Garzón y Enrique J. Díez, *La educación que necesitamos*. Madrid: Akal.
- Streeck, Wolfgang. (2017). El regreso de los reprimidos como principio del fin del capitalismo neoliberal, pp. 287-308. En *El Gran Retroceso*. Barcelona: Seix Barral.
- Sukhnandan, Laura; Lee, Barbara y Kelleher, Sara. (2000). *An Investigation into Gender Differences in Achievement. Phase 2: School and classroom strategies*. Slough: NFER.

- Tedesco, Juan C. (2008). ¿Son posibles las teorías de la subjetividad?, pp. 53-64. En Emilio Tenti (Comp.), *Nuevos temas en la agenda de la política educativa*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Valcárcel, Amelia. (1994). Igualdad, idea regulativa, pp. 1-16. En Amelia Valcárcel (Comp.), *El concepto de igualdad*. Madrid: Pablo Iglesias ediciones.
- Valcárcel, Amelia. (2008). *Feminismo en el mundo global*. Madrid: Cátedra.
- Velasco, María Luisa; Vázquez, Diana e Ibáñez, Marta. (2009). *El cambio lingüístico en la educación en los últimos 25 años en España*. Madrid: Instituto de la Mujer, Serie Estudios 109.
- Walter, Natasha. (2010). *Muñecas vivientes. El regreso del sexismo*. Madrid. Turner.
- Young, Iris Marion. (2000). *Inclusion and Democracy, Oxford Political Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Young, Iris Marion. (2011). *Responsabilidad por la Justicia*. Madrid: Morata.
- Younger, Mike et al. (2005). *Raising Boys' Achievement: Final Report*. London. DfES.

NEOCONSERVADURISMO, DESIGUALDADES DE GÉNERO E INCIDENCIAS EN LAS POLÍTICAS CURRICULARES DE BRASIL

Cibele Maria Lima Rodrigues, Melina Costa Lima Fraga
y Ana Paula Abrahamian de Souza

INTRODUCCIÓN

En primer lugar, nos gustaría mencionar que el presente documento se ha escrito en 2021, en medio de la pandemia de COVID-19, en un escenario de más de 300 mil muertes en función de un gobierno que demuestra que esa situación no le importa, además de su predisposición para perseguir a los sujetos ideológicamente contrarios a su entramado discursivo, especialmente cuando se trata de servidores y servidoras públicas que se pronuncian contra sus políticas.

Como señala Mbembe (2016), estamos viviendo tiempos de necropolítica, que es una singularidad de la tecnología del poder y del gobierno de los cuerpos que establecen relaciones de odio. No hay que olvidar que las elecciones presidenciales, que dieron la victoria al actual desgobierno, estuvieron impregnadas por la actuación de tecnologías de poder que divulgaron noticias falsas (las denominadas *fake news*) por medio, sobre todo, de las redes sociales (cuyo referente es WhatsApp). Así como también hay que considerar que la desinformación, en su sentido más amplio y de conformidad con las perspectivas señaladas por Serrano (2010) y por el Colectivo INTERVOCES (2019), es una estrategia poderosa y sórdida ampliamente utilizada por la actual gestión brasileña, pero no es exacta en cuanto al tiempo, el territorio o incluso a la afiliación partidaria y/o ideológica.

Las elecciones presidenciales que han designado al actual presidente de Brasil fueron precedidas por un golpe iniciado en 2016, contra la entonces presidenta Dilma Rousseff. Desde el punto de vista legal, la articulación ha sido objeto de una apertura legítima para un proceso de destitución (*impeachment*), aunque no haya pruebas documentales de las acusaciones de los delitos ni de su responsabilidad. Al contrario, el Tribunal de Cuentas de la Unión resolvió absolverla.

Esas crisis políticas no están aisladas de las cuestiones económicas que, a su vez, se vinculan con las relaciones desiguales de poder y que, para legitimarse, constituyen un discurso, una narrativa que sostiene, de manera deficiente, las “decisiones”. Ese discurso ha sido sustentado por fuerzas políticas que se rebelaron contra las administraciones del Partido de los Trabajadores (PT) y que constituyeron un entramado discursivo que se opuso a las políticas que garantizaban los derechos sociales. Y, siguiendo la lógica de la necropolítica (Mbembe, 2016), eligieron el Partido de los Trabajadores como “enemigo”, un objetivo a destruir, constituyéndose en un discurso de odio.

Se puede afirmar que la “novedad” en ese escenario político fue la forma en la que esos grupos se articularon y lograron movilizar discursos conservadores con nuevos aspectos, incluso, se valieron del repertorio de acción que era más común a los movimientos sociales –cualesquiera sean las manifestaciones colectivas (virtuales y en las calles). En ese escenario, se destacaron el Movimiento Brasil Libre (MBL) y el grupo Escuela Sin Partido (ESP) como exponentes de ese discurso que empezó a formar parte del canon de la política educativa del gobierno actual, actuando como tecnologías de poder y gobernabilidad (Foucault, 2005). Esos grupos (y tantos otros) forman parte de un supuesto movimiento global “populista, nacionalista y tradicionalista”, denominado así por uno de sus líderes, Steve Banon,¹ que ha actuado en diversos países utilizando también la estrategia de difusión de *fake news* en las redes de WhatsApp. Aun en ese contexto, la expansión del discurso conservador se manifiesta en el aumento de la concesión de espacios de radio y televisión a grupos religiosos conservadores (Fraga, 2019: 1).

A partir de diferentes estrategias de diseminación y convencimiento, esos grupos constituyen, actualmente, un entramado discursivo en defensa de valores “morales tradicionales” y “neoliberales” en el contexto más amplio de las contradicciones del capitalismo, como

1 Steve Banon ha asesorado diversas campañas de candidatos de extrema derecha como Trump (EE. UU.), Bolsonaro (Brasil), Le Pen (Francia) y Matteo Salvini (Italia), mediante el *marketing* y la titulada “fábrica de *fake news*”. Recientemente, fue detenido (en agosto de 2020) debido a acusaciones de corrupción.

analizan diferentes autores, entre ellos Frigotto Gaudêncio (2017). Se lo puede caracterizar por una confluencia “perversa” entre los discursos neoliberal, neocolonial y neopentecostal, que complementan una formación discursiva que será el objeto de nuestro análisis.

La novedad, como se dijo anteriormente, se presenta en la reformulación de los antiguos discursos que naturalizan la desigualdad racial, de clase y de género. Esa matriz discursiva ha sido denominada neoconservadurismo. Ese discurso emerge en varias partes del mundo, materializado en fuerzas políticas que disputan los lugares de poder, y, en el caso de Brasil, han tomado el liderazgo mediante elecciones,² presentándose como la voluntad de verdad (Foucault, 2014). Sus formas de acción incluyen las manifestaciones públicas y las articulaciones para aumentar sus seguidores, según la misma lógica de los movimientos sociales, como afirma Melucci (1989), intentando ampliar a la adhesión al discurso, a partir de estrategias desarrolladas en redes sumergidas.

Ante ese contexto, tenemos la intención de hacer algunas consideraciones acerca de ese campo neoconservador y sus efectos en las políticas educativas en Brasil, que culminan en la construcción de saberes y relaciones de poder que se materializan en las políticas curriculares, con énfasis en los ataques a las identidades de género, como una forma de ese biopoder para actuar en el control y la producción de subjetividades (Foucault, 1998). En consonancia con lo que preconiza Foucault (*idem*, p. 41), entendemos que el sistema educativo puede considerarse “una forma política de mantener o modificar la apropiación de los discursos con los saberes y los poderes que conllevan”.

Nuestro argumento central se basa en un entramado discursivo, al que llamamos neoconservador, que implica diferentes sujetos que se superponen, con rasgos en el campo de la moralidad (de la construcción de subjetividades, de relaciones de poder y de saber) y que se interrelacionan, de forma compleja, con postulados del neoliberalismo (en sus aspectos intelectuales, morales, políticos y económicos). Esa perspectiva se relaciona con la idea de biopoder, planteada por Foucault en los años setenta (2005) y que, en Brasil, ha adquirido algunas peculiaridades que vamos a intentar demostrar (por lo menos en líneas generales). El enfoque, a continuación, utilizará postulados de la arqueología y genealogía de Foucault (2009) en debate con la perspectiva de la epistemología feminista decolonial (Lugones, 2014; Harding, 2003; Narvaz y Nardi, 2007).

2 Se trata de un movimiento global “populista, nacionalista y tradicionalista”, según declaraciones de Steve Banon. Consultar la entrevista en https://brasil.elpais.com/brasil/2019/03/24/internacional/1553454729_290547.html

Desde el principio, se identificó dentro del entramado discursivo en cuestión el protagonismo del grupo denominado Escuela Sin Partido (ESP), que surgió durante el periodo de gestión del presidente Lula, bajo un sesgo de contundente oposición al ideario de la tradición de las izquierdas, en su sentido más amplio, incluyendo los movimientos reivindicativos de la identidad de género (Rodrigues, 2010). En ese sentido, el grupo ESP presenta como lema principal la apología del odio al marxismo cultural, y tiene como objetivos al movimiento estudiantil, el pensamiento de Paulo Freire y las identidades de género. Para legitimar sus demandas recurre al ideario liberal, postula que el derecho de las familias es superior a la autonomía docente, y, con eso, legitima su papel para denunciar los supuestos “adoctrinamientos”.

Con la perspectiva de desarrollar la discusión presentada, este capítulo se dividirá en dos partes. En primer lugar, se centrará en el análisis del entramado discursivo neoconservador, que tiene como icono a la Escuela Sin Partido –con enfoque especial en los temas de género (Fraga, 2019)–, aunque no sea el único sujeto. En ese tópico también discutiremos sobre los aspectos de carácter conservador en el ámbito de las religiones neopentecostales, así como sus interrelaciones con los discursos neoliberales de sujetos como el Movimiento Brasil Libre. En segundo lugar, se analizarán los efectos de ese discurso en las políticas curriculares nacionales (Hypolito, 2019). La investigación se acerca al análisis del discurso de Foucault, al indagar en la materialidad discursiva de expedientes producidos y puestos en circulación por el grupo Escuela Sin Partido y por el Movimiento Brasil Libre (en sus páginas oficiales y redes sociales) y en el análisis de las declaraciones emergentes en las políticas del Ministerio de Educación (emitidas entre 2014 y 2020).

NEOCONSERVADURISMO EN ACCIÓN

LAS CONDICIONES DE POSIBILIDAD DE LA EMERGENCIA DE LOS GRUPOS NEOCONSERVADORES

A lo largo de los gobiernos del Partido de los Trabajadores, el país ha visto diversos cambios en las políticas sociales, de manera general, mientras que la educación ha sido un caso ejemplar. A partir del discurso “neodesarrollista” o lo que planteaba el “desarrollo social”, en el cual el modelo keynesiano era una de las referencias, en el sentido de la búsqueda de “desarrollo” y de la construcción de un Estado republicano (con las garantías de los derechos sociales) además de la profundización de la democracia (como forma de gobierno). Esas matrices discursivas fueron articuladas a través de los gobiernos, y se convirtieron en una referencia para el aumento significativo de la inversión del Estado en áreas sociales y en la creación de instancias

de participación de la sociedad civil para influir en las políticas. En el curso de los gobiernos han existido aproximadamente 98 conferencias y se crearon consejos nacionales con la participación de representantes de los movimientos sociales y sindicales, de empresarios y del gobierno.³ Se creó, incluso, un fetiche en torno a esa participación, puesto que fue la primera vez en la historia que hubo un diálogo institucional con la creación de una agenda política por parte de los movimientos sociales, pero también tuvo límites, debido al propio contexto de las luchas hegemónicas (Rodrigues, 2012).

Sin embargo, esos cambios no han significado la supresión del neoliberalismo, sea mediante el ideario individualista y el espíritu empresarial, o mediante el mantenimiento de la política financiera y de ajuste fiscal (impuesto a los países de Latinoamérica) (De Oliveira, 1999; Paulani, 2003; Druck, 2006; Boito Jr., 2006; Sader, 2012). Al igual que se mantuvo la política económica, el conservadurismo también siguió su camino, solo cambió sus estrategias de convencimiento por dichos cambios.

El tono del discurso que impregnó el Gobierno de Lula giró en torno a los intentos de negociación (Druck, 2006), aproximado a una lógica de la democracia agonística (Mouffe, 2005). Dicho de otro modo, por un lado, se construyó un discurso orientado a las elites con la intención de convencerlas de la importancia de las políticas sociales y, además, cediéndoles numerosos beneficios en esa interacción; y, por otro lado, se construyó un discurso en torno del Estado republicano y democrático en diálogo con los movimientos sociales, al incluir también sus demandas en la agenda pública.

Esa forma de gobernar era similar a otros gobiernos llamados “populistas” y se acercaba al régimen socialdemócrata.⁴ Como señala Foucault (2005), eso no significa que los conflictos hayan terminado, porque no cesan, pero, de alguna manera, hubo una desviación en los discursos. Es posible que algunos saberes producidos desde los movimientos sociales pasaran a formar parte del canon político liberado de la sujeción. Saberes que fueron descalificados, no reconocidos como legítimos en la arena de las políticas educativas –haciendo hincapié

3 Entre 2003 y 2014, más de 9 millones de brasileños han participado activamente de 98 conferencias nacionales abordando 43 temas, tales como: educación, juventud, salud, sociedad, mujeres, comunicación, derechos LGBT, entre otros. Ver <https://lula.com.br/lula-e-dilma-aprofundaram-democracia-ouvindo-o-povo-por-meio-de-conferencias-ouvidorias-e/>

4 En una conferencia en 2020, Noam Chomsky nos recordó que la socialdemocracia también fue sustituida por el fascismo en la Europa de principios del siglo XX; y, como dijo Marx, la historia se repite como farsa. Ver https://www.youtube.com/watch?v=DYZXrzEvoIM&ab_channel=OtrasVocesEnEducaci%C3%B3n

en los saberes indígenas y campesinos, además de las luchas sociales. Esa insurrección (parcial) de los saberes se tradujo en “programas” y políticas que proporcionaron (de manera provisional) las lagunas señaladas por los movimientos sociales en la preexistencia de las desigualdades (social, racial y de género).

Desde el punto de vista teórico, debemos tener en cuenta el concepto de los movimientos sociales –los sujetos colectivos que, a lo largo de la historia, se han manifestado contra la tiranía de los discursos globalizados que intentan encubrir las relaciones de poder, de opresión y las jerarquías. A esos movimientos que surgieron en el campo, Rodrigues (2010) los llama de “tradicción revolucionaria”. Una superficie de inscripción y de conflictos de sujetos que luchan por justicia social, sobre el imperativo categórico de sus acciones, la igualdad, y que durante los años consecutivos del gobierno del PT lograron obtener varias conquistas en cuanto a políticas sociales (ibid.).

Al englobar sus reivindicaciones e incluirlas en sus acciones estatales han provocado tanto un efecto positivo en los cambios relativos a esta lógica dominante, así como, en cierta medida, se han involucrado en la lógica del funcionamiento del Estado. Muchos conflictos surgieron en el interior del aparato estatal, debido a que otros sujetos (del ámbito de las elites conservadoras) también ejercieron posiciones de poder en los gobiernos del Partido de los Trabajadores. Y, además, considerando que donde hay poder hay resistencia, tales “acciones estatales” desafiaron el campo conservador a reconfigurarse (Foucault, 1995).

Ese fue un momento importante en la historia de la política educativa brasileña, que es necesario registrar y que, incluso, fue analizado en diversos artículos.⁵ Conviene señalar que varias políticas fueron efecto del diálogo con los movimientos sociales y se reflejaron en programas orientados a la educación, a la igualdad racial, a la igualdad de género, a los pueblos indígenas (Lopes Jr.), a la Educación del (en el) Campo (Gomes; Arantes), a la Educación Infantil (Almeida, 2019), entre otros. Esa relación propició la creación de nuevas políticas y programas (unos más amplios, otros más restrictivos).⁶ Ese periodo fue, también, de grandes conflictos de interpretación entre los movimientos y los sectores de negocios, como, por ejemplo, las evaluaciones estandarizadas criticadas por los sindicatos y las asociaciones profesionales, potenciados en ese entonces.

5 Consultar el texto de Dalila Oliveira (2011).

6 Un resultado de esa política fue la construcción de 171 campus universitarios en pueblos, acompañados de concursos públicos, acciones de infraestructura y políticas de asistencia estudiantil, con el aumento de becas de investigación y posgrado.

En este contexto se puede observar, en las fisuras del discurso de la gestión “progresista” del Partido de los Trabajadores, el surgimiento de grupos sociales ideológicamente orientados a pilares conservadores. Su intención es buscar, de manera enérgica, la posibilidad de un giro hacia a la derecha del gobierno, con base en la lógica del llamado “estado de excepción” (Agamben, *apud* Mbembe, 2016). Por lo tanto, como evalúa Chantal Mouffe (2005), no se trata únicamente de un discurso democrático, puesto que la democracia supone diálogo y respeto a los adversarios, y el reconocimiento del derecho a la existencia de otro proyecto político. Lo que postulan los grupos neoconservadores es una relación entre enemigos, donde el objetivo es destruir al Otro, y, por esa razón, también son tratados de fascistas.

En ese mismo tono, como analizó Lima Venício (2015), los grandes medios de comunicación satanizaron (y todavía lo hacen) tanto a los movimientos sociales (de manera continua) como a los partidos de izquierda (la idea de “comunismo”, un mal que debe destruirse), así como también se oponen fuertemente a las políticas sociales que no sean de cuño neoliberal; teniendo siempre en cuenta, en las mentes y corazones, de manera directa (por los informativos de televisión) e indirecta (por la programación de entretenimiento), el ideario conservador como forma de interpelación de los sujetos.

En este contexto, en 2004 surge el grupo Escuela Sin Partido (ESP) fortalecido por, y fortaleciendo, mutuamente, el entramado discursivo de esa alianza fuerte; no por casualidad, un año después del inicio de la gestión del presidente Lula. De acuerdo con el documento disponible en el sitio web de ESP, el grupo se autodenomina como “una iniciativa de estudiantes y padres preocupados con el nivel de *contaminación político-ideológica* de las escuelas brasileñas, en todos los niveles: desde la educación primaria hasta el grado superior” (el *énfasis* es nuestro). Y se presenta a partir de dos prácticas consideradas ilegales: “por un lado, el adoctrinamiento y la propaganda ideológica político-partidaria en las escuelas y universidades; de otro, la usurpación –por parte de escuelas y profesores– del derecho de los padres de los alumnos sobre la educación religiosa y moral de sus hijos”. Por esa razón, también justifican que sus prácticas discursivas no se limiten a las escuelas, sino que se extiendan al ámbito civil, político-partidario y jurídico. Y, estratégicamente, la actuación del grupo incide de forma muy elocuente en la esfera legislativa –específicamente, en lo que se refiere a la educación.

En este recorrido, obtuvo el apoyo de políticos conservadores y, en especial, de la familia Bolsonaro. La primera arremetida, de que el Programa Escuela Sin Partido iba a configurar una propuesta legislativa de inclusión efectiva de sus bases ideológicas a un sistema de enseñanza determinado (el estadual del Rio de Janeiro, en este caso), se

realizó a partir de una solicitud de Flávio Bolsonaro (en aquel momento, diputado del estado del Rio de Janeiro) a Miguel Nagib (coordinador del movimiento) que, utilizando sus habilidades jurídicas como abogado, elaboró un Proyecto de Ley articulando las banderas de Escuela Sin Partido a los intereses planteados por el mencionado político.

Dicho documento, el Proyecto de Ley N° 2.974/2014, se presentó el 15 de mayo de 2014, por primera vez, ante la Asamblea Legislativa del Estado de Río de Janeiro. Más adelante, otro Proyecto de Ley muy similar, el N° 867/2014, fue presentado ante la Cámara Municipal por Carlos Bolsonaro, mientras era concejal por Rio de Janeiro.

De esa manera, la difusión del Programa Escuela Sin Partido en el terreno legislativo tuvo un gran respaldo de la familia Bolsonaro, cuyo discurso estuvo incluido en el programa de gobierno del candidato a presidente (explícitamente), y sigue siendo renovado en sus declaraciones públicas. En ese proceso, el grupo Escuela Sin Partido tuvo la adhesión de una amplia red de apoyo político en ámbito nacional, además de la familia Bolsonaro, lo que le garantizó ese protagonismo.

En ese ámbito, se destaca otro grupo conservador que surgió también en el escenario de oposición radical al temario de los movimientos sociales, el Movimiento Brasil Libre (MBL). El grupo MBL se originó en medio del contexto de movilizaciones contra el Gobierno de Dilma, defiende claramente los pilares de las políticas neoliberales y articula esa defensa con el debate contra la corrupción política y en apoyo al discurso de Escuela Sin Partido.

El MBL surgió en una inmensa oleada de crítica masiva a la corrupción, que generó diversas movilizaciones en las calles. Al analizarlas, las autoras (Tatagiba, Trindade y Teixeira, 2015; Tatagiba y Galvão, 2019; Alonso, 2017) proporcionarán más detalles sobre los grupos, pero lo que llama la atención son las movilizaciones del año de 2007, organizadas por grupos de derecha que vuelven a movilizarse utilizando el repertorio que anteriormente se restringía a los movimientos de izquierda ya mencionados.⁷ Las investigadoras señalaran que las diversas movilizaciones colectivas tenían en común no solo la crítica al gobierno del PT, sino también la negación de los partidos políticos y la crítica a la corrupción estatal (Tatagiba y Galvão, 2019). En el análisis se observó la caracterización de la predominancia de hombres blancos y de clase media, perfil que se puede considerar un síntoma frente a las políticas de promoción de equidad racial y de igualdad de género y social durante el gobierno del PT.

7 Hay que destacar que un análisis más histórico sobre los movimientos de derecha en Brasil se encuentra en el libro *Direita, volver! : o retorno da direita e o ciclo político brasileiro* (Cruz y Kaysel, 2015).

Según Tatagiba, Trindade y Teixeira, ocurrió otra avalancha de protestas en 2015, en aquel momento, “las organizaciones que convocaron las protestas, sobre todo el *Vem pra Rua*, el Movimiento Brasil Libre (MBL) y los *Revoltados On Line* (ROL) ganaron más espacio en los medios de comunicación y ampliaron su inserción en las redes sociales” (2015: 202). Esas manifestaciones se diversificaron y tuvieron lugar hasta la concreción del *impeachment* contra Dilma, en 2016. La crítica a la corrupción del Estado (sin considerar la corrupción del sistema económico) es uno de los aspectos que están presentes en el discurso liberal, de acuerdo con Carnoy (1988). En general, la crítica a la corrupción del sistema político sirve como argumentación para legitimar la reducción del Estado. Y, aunque Escuela Sin Partido no aparezca como sujeto político en esas manifestaciones colectivas, su discurso impregna a las reivindicaciones.

En el ámbito del presente trabajo, a pesar de que el MBL reivindica el título de “movimiento” para sí, en línea con las consideraciones de Fraga (2019) no lo consideramos como tal, sino como sujeto colectivo que, incluso, resulta en oposición a las luchas de los movimientos. El MBL y Escuela Sin Partido no rompen con el *statu quo* y reivindican, cada uno a su manera, la continuidad de los valores históricamente opresivos al favorecer las formas ya conocidas de las jerarquías sociales, protagonizadas por los sujetos de clases y los perfiles identitarios privilegiados.

Esa distinción está respaldada en la literatura de los movimientos sociales, en la que Bottomore (1981) destaca el surgimiento del término para denominar las luchas de la clase obrera contra las condiciones precarias de trabajo. En la perspectiva marxista, los movimientos luchan contra la clase dominante al denunciar las contradicciones del capitalismo (Lojkin, 1981; Castells, 1983). Y, en el pensamiento crítico, la acción colectiva emprendida por los movimientos se relaciona con el anuncio de este cambio social en el enfrentamiento al *statu quo*, al denunciar las contradicciones e injusticias existentes en la sociedad (Leher, 2005; Santos, 2005; Mouriaux y Beroud, 2005; Zibechi, 2005; Vakaloulis, 2005; Lojkin, 1981; Touraine, 1985).

En los estudios basados en la acción social, los movimientos luchan contra los códigos culturales dominantes (Touraine, 1985; Melucci, 1989, 2003; Álvarez et al., 2000) a partir de procesos colectivos de identificación (o identidades colectivas). Existen perspectivas que incluso se centran en la comprensión de las estrategias de movilización de recursos, haciendo frente a los grupos de interés que actúan en la escena política (Gohn, 1997). En todas las perspectivas se presenta la idea de que los movimientos sociales están relacionados con sujetos que potencialmente influyen en los cambios, o, como afirma Melucci (1996), son los profetas del presente.

A lo largo del tiempo, los movimientos sociales han aumentado las opciones de luchas contra las diferentes formas de opresión y explotación (Rodrigues, 2009). Históricamente, las luchas en el campo de la educación “implican luchas por derechos y forman parte de la construcción de la ciudadanía” y han actuado en la construcción de una agenda política (Gohn, 2011: 346) que, en nuestro análisis, articula discursos alrededor de principios de emancipación, igualdad y justicia social.

A contracorriente de ese ideario, la proposición de Escuela Sin Partido –defendida también por el MBL– tiene como objetivo silenciar los debates reivindicados por los movimientos antes citados, con respecto a los derechos sociales, de género, de religión, de sexo y sexualidad, la igualdad racial y los derechos humanos.

En esa disputa, la ola neoconservadora se ha extendido por todo el mundo y, específicamente en Brasil, pasó a un primer plano al lograr movilizar varios grupos y elegir el actual presidente de la república que, en sus prácticas, articula esa formación discursiva de manera contundente, con un fuerte llamamiento a la intolerancia, a la violencia (simbólica y física) e, incluso, al regreso de la dictadura militar. Un discurso que trata los adversarios políticos como “enemigos” a eliminar (Mouffe, 2003), y que no legitima a la democracia (aunque haya sido elegido por dicho régimen).

Según la perspectiva foucaultiana (2009), teniendo en cuenta el campo discursivo como el productor/legitimador de “verdades” y, por lo tanto, tomando las declaraciones como hechos discursivos, no se puede subestimar la potencia de las declaraciones públicas de los jefes de Estado debido a su visibilidad. Y, al tratarse del contexto de una autoridad que no desperdicia tiempo en declaraciones que confrontan radicalmente los principios democráticos, o que desprecian los valores vinculados a la equidad social confundiendo lo público con lo particular, se puede citar el caso del pueblo brasileño, bajo el mandato presidencial de Jair Bolsonaro.

EL ENTRAMADO DISCURSIVO NEOCONSERVADOR Y LAS CUESTIONES MORALES (RELIGIÓN, FAMILIA Y GÉNERO)

Uno de los puntos principales de ese entramado discursivo neoconservador es el discurso en torno a cuestiones morales que implican la defensa de un supuesto modelo de familia universal (la “sagrada familia”), legitimado desde los dogmas religiosos judeocristianos. De esta forma, tenemos una producción de saber que está relacionada con el patriarcado, el machismo y otras formas de dominación, docilización y control de los cuerpos muy antiguas, puesto que esa relación se creó en la Edad Media (de una manera singular). En el contexto actual, el

discurso incluye el antagonismo a la expresión de las identidades de género y la legalización del aborto, entre otros cuestionamientos similares que pasan por el control y por la docilización de cuerpos.

Esa matriz discursiva es beneficiada en la escena política, tanto en las elecciones (al formar una bancada legislativa⁸ y en el Poder Ejecutivo) como en la definición de políticas que afectan las políticas educativas. En contextos electorales, los temas relativos a esa moral conservadora han sustituido las cuestiones substanciales de los proyectos políticos y sus consecuencias para las desigualdades sociales. Una parte de esos sectores conservadores se caracteriza también por alinearse en defensa de la agenda neoliberal y, en algunos casos, afiliarse al autoritarismo.

En esa escena discursiva es importante destacar que, en el campo religioso cristiano configurado en Brasil, hay una dispersión de grupos que pueden confundir el análisis. Para simplificar, se pueden distinguir dos polos que no son homogéneos y existen varias articulaciones posibles entre dichos sujetos. Por un lado, un campo conservador (bastante heterogéneo) que se une en torno de esos valores morales (de la “sagrada familia”), incluso como discurso dominante de las clases sociales. Aunque hay un grupo que se autodenomina “evangélico”, en el ámbito del conservadurismo, están las doctrinas católica y espírita. Por otro lado, está lo que denominamos el campo progresista, que incluye protestantes y católicos, alrededor de otra interpretación del cristianismo. Ese litigio o “controversia”, en las palabras de Rancière (1996), consta de los conflictos de interpretación, presentes en el campo del cristianismo.⁹

De esa manera, es importante destacar la existencia de grupos progresistas que se denominan seguidores de la Teología de la Liberación, que tienen una visión crítica con respeto a las desigualdades sociales y defienden la opción por los pobres como punto fundamental del cristianismo.¹⁰ Y, en este campo, se ubican también las teologías feministas, ecológicas, ecofeministas, entre otras, que están de acuerdo con las luchas de los movimientos sociales que deconstruyen los poderes patriarcales, misóginos y homofóbicos (Gebara, 1989;

8 Autodenominado El Frente Parlamentario Evangélico. ver <https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=53658>. Según Maria das Dores Machado, incluye católicos y espiritistas. Ver https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/02/politica/1512221378_127760.html

9 Acerca de ese tema, consultar expertos en la temática como Burity (2008).

10 Podemos considerar que la *Pedagogía del oprimido* de Paulo Freire se relaciona con ese campo, debido a la experiencia del autor en comunidades cristianas. La Teología de la Liberación se puede hallar, también, en autores como Carlos Mesters (Perú), Leonardo Boff (Brasil).

Ranke-Heinemman, 1996),¹¹ e incorporan una visión holística de respeto por la naturaleza (Boff, 1999). Ese campo que denominamos “progresista” es igualmente heterogéneo, teniendo como referencia la defensa de los derechos humanos como un punto de articulación del discurso. Por eso, se opone diametralmente a los valores que defienden los “conservadores” religiosos, aunque pueda haber embates específicos al referirse al tema de género y sexualidad.

En este contexto, el embate se presenta en el campo político, con la creación de bancadas en el Congreso Nacional¹² –recientemente, los progresistas se unieron contra la bancada conservadora. Ese también es el campo de actuación de Escuela Sin Partido, que se convirtió en uno de los portavoces de ese discurso conservador en el ámbito de la educación. En su página web se encuentran fragmentos discursivos que postulan que las familias tienen a su cargo la educación moral y religiosa y “el profesor debe respetar el derecho de los padres respecto de la educación moral de sus hijos, teniendo en cuenta sus propias convicciones”,¹³ preparando el camino para la corriente de educación en el hogar (*home-schooling*) propuesta por el Congreso Nacional.

Ese discurso todavía le imprime una marca de “irrespeto” al trabajo docente, por medio de una vertiente que clasifica a las familias y a los estudiantes como supervisores de su labor diaria –el sesgo individualista del liberalismo. Y, como forma de guiar ese proceso de “supervisión”, el grupo Escuela Sin Partido establece los “deberes de los docentes”. En ellos, claramente, se censura el debate sobre cuestiones de sexualidad y, también, políticas, económicas, socioculturales y económicas. En el intento de contemporizar, relata que el grupo “requiere solamente que se abstenga de adoptar cualquier forma de *dogmatismo* o *proselitismo* en el enfoque de esos cuestionamientos”. O sea, se debe observar, una vez más, el ítem 4 del Póster que se refiere a la Ciencia: “Las hipótesis o teorías respaldadas por la ciencia se pueden y se deben enseñar a los alumnos. El docente, a su vez, no puede utilizar el discurso científico para atacar o ridiculizar la creencia religiosa de los alumnos”.

11 En esa obra, la autora Uta Ranke-Heinemman enseña, a partir de la investigación documental, cómo ha sido construido el discurso misógino y de censura sexual por parte de segmentos de la Iglesia católica en la Edad Media, con base en la interpretación de las imágenes de la Virgen María y su contrapunto, Eva, la pecadora. Ese análisis, junto con la crítica realizada por Ivone Gebara acerca de estas cuestiones, completa las referencias más importantes para la comprensión de la teología feminista.

12 Ver <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-09-20/evangelicos-progressistas-reagem-contra-homofobia-de-pastores-e-ensaiam-avanco-na-politica.html>

13 Extraído del portal del grupo Escuela Sin Partido. Ver <http://escolasempartido.org/programa-escola-sem-partido/>

Esa faceta “moralista” incita a la intolerancia (y, en cierta medida, la violencia) contra las expresiones de las identidades de género (LGBTQIA+ Lesbianas, Gay, Bisexuales y Transgénero) y contra las religiones de origen africano. Esta postura encuentra un eco en los grupos aquí llamados cristianos conservadores (católicos). Asimismo, es un intento de controlar los cuerpos y ocultar las desigualdades y la violencia inscritas en las relaciones de poder.

El discurso excluyente encuentra terreno fértil en un país cuyas jerarquías de clase, raza y género aún se “naturalizan” en detrimento del discurso republicano (o, si lo prefieren, al de los derechos), y que se expresan en las profundas desigualdades y en las relaciones de autoritarismo social (con rasgos de violencia simbólica).

Esa “visión del mundo” domina el imaginario de las “élites” y se propaga como un régimen de la verdad, circunscribiéndose en el debate sobre las desigualdades educativas al retroalimentar los entramados discursivos que, mediante la tendencia conservadora, como señala Souza (2016), toman las asimetrías sociales como naturales y positivamente constituidas. A pesar de que el discurso neoconservador está dirigido a las minorías privilegiadas, cuenta con una amplia adhesión en diferentes sectores populares. Paulo Freire explica esa adhesión, en cierta medida, en la *Pedagogía del oprimido*, cuando relata cómo los oprimidos y oprimidas se identifican con el discurso opresor (Freire, 2005).

Se puede atribuir su popularidad a la alianza entre redes discursivas constituidas de saberes, valores e intereses que representan los cuatro grupos identificados por Apple (2000), al inclinarse a la nueva derecha en los Estados Unidos: los neoliberales (que lideran la alianza política y económica en nombre de la economía); los neoconservadores (que exaltan valores del pasado, posicionándose frente a los valores actuales de manera radical); los populistas autoritarios (que se guían por principios fundamentales vinculados sobre todo a cuestiones morales y, principalmente, religiosas); y los sujetos de clase media y trabajadora (desconfiados del Estado y defensores de medidas progresistas, preocupados con problemas relacionados con la seguridad, con el concepto de familia como institución tradicional, la valorización de los conocimientos y los valores tradicionales).

De esa manera, la movilización de Escuela Sin Partido se fortalece y refuerza mutuamente en el entramado discursivo derivado de esa fuerte alianza, difundiéndose en los ámbitos pedagógico, civil, político partidario y jurídico, y empieza a influir de manera elocuente en la esfera legislativa relacionada con la Educación.

Ese ataque a la autonomía pedagógica ocurre en un contexto de creciente devaluación de la profesión, en el sentido de una

desprofesionalización que ha destruido el sistema ético y profesional, como observa Ball (2005). Y, en el cual, los sistemas de negocios se presentan como una solución para los “problemas educativos”, haciendo del cargo docente una mera función técnica. En cierto modo, despolitiza y vacía a la figura docente de su autonomía pedagógica.

Durante en el Gobierno de Lula, esos grupos conservadores crearon varias polémicas, al proponer la reducción de la libertad de cátedra de los docentes y al criticar la cuestión de género, incluso por tener un proyecto de ley que se tramitó en el Congreso Nacional y en varios estados y provincias.

En el ámbito alcanzado mediante el análisis realizado hasta el momento, seleccionamos las declaraciones de Bolsonaro pronunciadas en un evento de carácter religioso titulado la “Marcha por Jesús”, que tuvo lugar el 10 de agosto de 2019 (año en que asumió la presidencia de la República brasileña), porque las consideramos emblemáticas con respecto al grado de alineación en el campo de los discursos conservadores; es decir, “no *discriminamos* a nadie, ni tenemos *prejuicios*, pero las leyes existen para *proteger a las mayorías*”;¹⁴ “todas las personas saben que el país tiene problemas gravísimos en cuanto a *ética, moral* y economía. Pero sabemos que es posible revertir esta situación, hay un punto de inflexión”;¹⁵ “nuestro lema de campaña se basó en Juan 8: 32: ‘*Conoceréis la verdad y la verdad os hará libres. En nuestro medio político, la verdad siempre fue la primera víctima (...)*’;¹⁶ “*Esquerdalha*” (se refiere a los militantes de izquierda) *inmunda. El Estado es laico, pero yo, Johnny Bravo, soy cristiano*;¹⁷ “Más allá del milagro de mi vida, tenemos el *milagro de mi victoria electoral*.”¹⁸ *El soporte de los evangélicos ha sido decisivo*”¹⁹ (Bolsonaro, 2019, el énfasis es nuestro).

Estas declaraciones nos dan un indicio del sesgo fundamentalista y totalitario del actual gobierno de nuestro país. Al tratarse de cuestiones de género, específicamente, las declaraciones producidas por el presidente reafirman el rechazo mediante los saberes que se

14 En <https://www.metropoles.com/brasil/bolsonaro-na-marcha-para-jesus-ideologia-de-genero-e-coisa-do-capeta>

15 En <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/06/20/jair-bolsonaro-marcha-para-jesus.htm?cmpid=copiaecola>

16 Ibidem.

17 En <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2019/discorso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-a-marcha-para-jesus-pela-familia-e-pelo-brasil-brasilia-df>

18 Se refiere a una puñalada que recibió durante el período electoral.

19 En <https://www.portalt5.com.br/noticias/politica/2019/8/242349-ideologia-de-genero-e-coisa-do-capeta-diz-bolsonaro-em-marcha-para-jesus>

manifiestan como regularidades en el campo discursivo religioso. En otras palabras, “El presidente respetará la inocencia de los niños en clase. *No se habla de ideología de género. ¡Esto es cosa del diablo!*”²⁰ “*familia es hombre y mujer*”²¹ y “En primer lugar, *Dios*, luego la *familia tradicional sobre todo*”²² (Bolsonaro, 2019, el énfasis es nuestro).

Inclusive, una de las características de este movimiento neoconservador es el desprecio por las instituciones democráticas bajo el disfraz de una moral conservadora, que retoma la misoginia y el tinte patriarcal del pensamiento cristiano inventado en la Edad Media, como lo demuestra Ranke-Heinemann (2019).

Se observa, por lo tanto, que los ataques por parte de los sujetos ideólogos del neoconservadurismo son aún más fuertes hacia las identidades de género, como una forma de oposición a los cambios sociales que se estaban produciendo en varios países latinoamericanos, sobre todo después de la Conferencia de Beijing, en un claro intento de frenarlos al tratar a los movimientos sociales y los partidos de izquierda como enemigos.

Contra esa perspectiva, el movimiento sindical de trabajadores de la educación (representado por su central sindical, la Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación, CNTE), los movimientos estudiantiles y la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación se rebelaron. Como afirma el coordinador de la Campaña, del Programa Escuela Sin Partido, que según sus consideraciones:

El grupo “Escuela Sin Partido” se basa en iniciativas internacionales y declara tener tres objetivos: la “descontaminación y la ‘desmonopolización’ política e ideológica de las escuelas”; el “respeto a la integridad intelectual y moral de los estudiantes”; y el “respeto al derecho de los padres respecto de la educación moral de sus hijos, teniendo en cuenta sus propias convicciones”. Cualquier ejercicio de juicio sobre la observancia de esos tres objetivos creará verdaderos tribunales ideológicos y morales en las escuelas, convirtiendo el espacio escolar en un ambiente arbitrario, acusatorio, completamente contraproducente al aprendizaje (Cara, 2016: 45).

El proyecto de ley de Escuela Sin Partido ha sido denominado por los movimientos sociales como la “ley de la mordaza” quienes, además, realizaron varias protestas para impedir su aprobación en el

20 En <https://diariodopoder.com.br/ideologia-de-genero-e-coisa-do-capeta-diz-bolsonaro-na-marcha-para-jesus/>

21 En <https://www.metropoles.com/brasil/bolsonaro-na-marcha-para-jesus-ideologia-de-genero-e-coisa-do-capeta>

22 En <https://reinaldoazevedo.blogosfera.uol.com.br/2019/06/20/bolsonaro-vai-a-marcha-para-jesus-primeiro-presidente-a-participar/?cmpid=copiaecola>

Congreso Nacional. Igualmente, como forma de movilización se crearon el sitio web contra Escuela Sin Partido²³ y un Frente Nacional de Escuela Sin Mordaza.

EL NEOCONSERVADURISMO Y SU EXPRESIÓN NEOLIBERAL

No es casual que el discurso de Escuela Sin Partido también tenga como objetivo al “marxismo cultural”, que se refiere a la izquierda y a la satanización que está en el núcleo del discurso del presidente Bolsonaro, que hace del PT su enemigo principal. En la misma lista, también están los otros partidos de izquierda, el movimiento estudiantil y Paulo Freire. En nombre de una supuesta neutralidad, el deber del docente debe ser “al tratar de problemáticas políticas, socioculturales y económicas, el profesor presentará a los alumnos, de una forma justa –es decir, con la misma profundidad y seriedad– las principales versiones, teorías, opiniones y perspectivas concurrentes a este respeto” y, aun así, debe tener cuidado de presentar a los alumnos “la otra cara” de la moneda, sin omitir, exagerar o distorsionar la información, con el objetivo de obtener la adhesión de los alumnos a una determinada corriente ideológica, política o partidaria”.

Esa crítica a la izquierda tiene un correlato con el modelo neoliberal, aunque también incluye la negación de la política, de los partidos y de las instituciones democráticas. Esa combinación de factores, junto con el discurso del combate a la corrupción, crearon las condiciones de apoyo a la candidatura de Bolsonaro. Las cuestiones religiosas, morales y de crítica al sistema político aparecen como temas centrales (durante la campaña política y en la actualidad), aliadas a la defensa del neoliberalismo. En ese sentido, hay una convergencia con muchas similitudes, con lo que propone el Movimiento Brasil Libre (MBL).

El MBL tiene, en su sitio web, un programa de gobierno con propuestas que forman parte del programa de gobierno del presidente electo y que, lamentablemente, están en la agenda política actual. En dicho programa, elaborado en 2015, expresa su apoyo al movimiento Escuela Sin Partido.²⁴

En el ámbito de la educación, expone su carácter neoliberal. Enumera propuestas de “gestión privada de escuelas públicas a través de Organizaciones Sociales y Asociaciones Público-Privadas”. En esa línea de privatización incluyen incentivos a las empresas, tales como: la

23 Ver <https://profscontraesp.org>. En ese sitio web se puede encontrar el acompañamiento de los proyectos de Escuela Sin Partido y sus derrotas, así como los proyectos recientes en el campo educativo. Ver, también, <https://profscontraesp.org/vigiando-os-projetos-de-lei/>

24 Ver <https://mbl.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2017/05/propostas-mbl.pdf>

“expansión del programa Prouni²⁵ para la enseñanza secundaria, primaria e infantil”; la “reducción de impuestos a las escuelas privadas”, la “desburocratización del proceso de apertura de escuelas, de cursos y del número de vacantes en instituciones educativas privadas”.

Y, sin embargo, el Gobierno federal está implementando su propuesta de “militarización en las escuelas” aunque con algunas diferencias. El texto del MBL incluye solo “áreas de riesgo, o sea, en lugares donde la iniciativa privada no tenga la posibilidad de actuar”. En cambio, en el gobierno actual, el programa se dedica a escuelas que desean adherirse con el propósito de disminuir la violencia y “poner orden en las escuelas”, el orden del discurso neoconservador (Foucault, 1998). Y, como señalan las autoras, se trata además de una tecnología de poder para la docilización de los cuerpos en un contexto de barbarie (Bartolozzi y Lievore, 2020).

No es de extrañar, por lo tanto, la adhesión total a la agenda de la Nueva Gestión Pública y de la perspectiva liberal y (neo)funcionalista de incentivo a la competencia, que se tradujo en una propuesta de “promover la competencia entre escuelas públicas utilizando métricas como la prueba de PISA, asociándose con la iniciativa privada de los premios”.

En las elecciones de 2018, el MBL postuló candidatos propios y obtuvo parlamentarios electos. Sus propuestas han surgido (y todavía siguen presentes) ganando varios partidarios. Han sido potenciadas por la “fábrica de *fake news*” que, de manera profesional (a través de robots), atacó a la izquierda y sus movilizaciones mediante las redes de contactos personales (WhatsApp) y sociales (Facebook, etc.).

De todos modos, desde 2019, advertimos en el discurso del Presidente de la República un ataque abierto a las instituciones públicas, que revela una de las facetas de este conservadurismo, contrario al conocimiento científico y a los derechos humanos (sociales, políticos y civiles).

EFFECTOS EN LAS POLÍTICAS CURRICULARES

Después de ese panorama de declaraciones producidas y que han sido puestas en circulación por el que denominamos discurso neoconservador, y al observar el entramado discursivo que integra una biopolítica agregada al campo político en Brasil, señalaremos algunos de los efectos del discurso neoconservador en las políticas curriculares educativas, con un recorte en las cuestiones de género y sexualidades.

25 Prouni. Creado en el Gobierno de Lula, el programa ofrece becas para estudiantes con bajos ingresos con la intención de estudiar en instituciones privadas de educación superior.

En el campo de las políticas curriculares, a mediados de los noventa, durante el auge de las reformas neoliberales, se instaló la discusión de la transversalidad de la perspectiva de género, así como otras temáticas en el campo de los derechos humanos. Los cambios han presentado, hasta cierto punto, las estrategias de despatriarcalización del Estado (Matos, 2014) y los cambios en los códigos culturales dominantes.

En los gobiernos del PT, el campo de los movimientos sociales obtuvo logros, entre ellos la inclusión del respeto a las diversidades en las políticas curriculares, expresamente con la creación de una secretaría propia dentro del Ministerio de Educación (la Secretaría de Educación Continuada, Alfabetización y Diversidad, SECAD) para pensar las cuestiones de género, raza, deficiencia y alfabetización. Ese hecho significó la creación de varias acciones (programas de formación, propuestas curriculares, etc.) que impulsaron los sistemas de enseñanza (desde la educación infantil hasta el grado superior). No obstante, también implica un retroceso, ya que esa fue la primera secretaría que se suprimió durante el Gobierno de Temer, así como todas las acciones existentes relacionadas con estos temas.

En aquel contexto, el debate tuvo repercusión contra la inserción de cuestiones de género en las políticas curriculares. El momento notable ocurrió en 2011, cuando la presidenta Dilma Rousseff suspendió la divulgación de una cartilla contra la homofobia, a partir de la presión realizada por la bancada evangélica conservadora.²⁶ Ese evento fue utilizado por el entonces candidato presidencial (Bolsonaro) en su campaña, con la idea de que al PT le gustaría llevar la educación sexual a la guardería e incitar prácticas homosexuales entre los niños. Ese tema interpeló a una parte conservadora de la población a elegir el candidato a la ligera, a través de robots que actuaron (y todavía lo hacen) en las redes sociales y en la aplicación WhatsApp que divulgaron (y así siguen) información falsa, en su mayoría, con contenidos que interpelan los valores morales conservadores.

Se evidencia, aquí, la emergencia de declaraciones ajenas a las urgencias educativas del país, marcadamente vinculadas a la voluntad de verdad (Foucault, 1998) de grupos específicos, en una evidente manipulación de las políticas públicas en el campo educativo relacionadas con las declaraciones enfocadas en la familia cishomonormativa, como una institución social a salvar de las “ideologías de género”, a partir de la regulación de la moral sexual. Dicha racionalidad

26 Ver https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2011/05/25/interna_politica,229827/bancada-evangelica-derruba-kit-contr-homofobia-do-mec.shtml

(...) promueve una forma de cultura y subjetivación políticas que priorizan la movilización del derecho de proteger y asegurar una moral sexual basada en la familia (heterosexual) y legitimada por su potencial reproductivo (Vaggione, Machado y Biroli, 2019: 25).

El emprendimiento mencionado fue difundido por los movimientos titulados como “pro familia” y “pro vida”, y este no es un caso particular de Brasil, sino un movimiento expresivo en otros países latinoamericanos, como, por ejemplo, Colombia, Perú y Costa Rica.²⁷

En Brasil, la expresión “ideología de género” fue una declaración motivadora de propuestas de políticas educativas que incluye al Plan Nacional de Educación (PNE) 2011-2020, señalado por una gestión de pautas contrarias a las políticas de equidad de género y diversidad sexual. En el texto original, se encuentra la superación de las desigualdades educativas y el “énfasis en la promoción de la igualdad racial, regional, de género y orientación sexual”. Como sostiene Machado (2020), el PNE sufrió las modificaciones sugeridas por el pastor Magno Malta, al retornar a la Cámara, y las han aprobado en abril de 2014, sin las referencias a las cuestiones de género y sexualidades.²⁸

En 2017, en el Gobierno golpista de Temer, la bancada conservadora celebró la victoria de haber logrado la retirada de toda la discusión de género de la Base Nacional Común Curricular (BNCC).²⁹ La Base Nacional tiene versiones específicas para la Educación Infantil, la Enseñanza Primaria y Secundaria. Estas empezaron el debate durante el Gobierno de Dilma, para cumplir con la legislación vigente y, en aquel gobierno, tuvo la participación de varias organizaciones de profesionales y movimientos. Pero, con el golpe, la gestión creó nuevas versiones que se cimentaron con la ayuda de los grupos empresariales. Esas demandas conservadoras se acataron, aún bajo la protesta de los movimientos sindicales, estudiantiles y de la Campaña por el Derecho a la Educación. Incluso, una de las primeras intromisiones que el Gobierno de Temer realizó fue la destitución del Foro Educativo Nacional, que estaba formado por entidades representativas de la sociedad civil y que daba seguimiento al Plan Educativo Nacional. El efecto de ese proceso es (hasta hoy) la paralización de la ejecución de las metas establecidas en el Plan.

27 Para una mejor comprensión del asunto, consulte el artículo “El neoconservadurismo cristiano en Brasil y en Colombia” de la profesora Maria de las Dores Campos Machado (2020).

28 Ver https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/02/politica/1512221378_127760.html

29 Ver <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2017/04/1873511-bancada-evangelica-celebra-retirada-de-questao-de-genero-de-base-curricular.shtml>

Esa discursividad cisheteronormativa, centrada en la familia patriarcal, articula diversas políticas en el Ministerio de Educación; en el Ministerio de la Mujer, Familia y Derechos Humanos³⁰ comandado por la pastora Damares Alves; en la Secretaría Especial de la Cultura³¹ y en el Ministerio de Relaciones Exteriores a cargo de Ernesto Araújo, quien, justo después de su posesión “adoptó medidas para abolir la perspectiva de género de los debates y las propuestas políticas formuladas por su equipo de trabajo para orientar las negociaciones internacionales” (Machado, 2020: 110). Así se vuelve a la censura y la prohibición de las actividades artísticas.

Esa forma de actuación del Gobierno de Bolsonaro está presente en diversas instituciones, promoviendo la destrucción del Estado de Derecho. En el Ministerio de Educación, solo se destacan los programas de militarización de escuelas y/o alfabetización (en un modelo anacrónico). Aún en medio de la mayor crisis sanitaria de la historia y con las escuelas con clases virtuales, no existen programas para el envío de computadoras o tarjetas SIM que garanticen el acceso a las clases virtuales a la población con menos recursos. Hasta el programa básico de merienda escolar ha sufrido ataques, como denuncia el Observatorio de Alimentación Escolar.³²

También hay resistencias de diversos sectores. En abril de 2021, los educadores, los estudiantes y las instituciones sin fines de lucro difundieron una carta denunciando el “apagón educativo”, que es justo lo que está ocurriendo en el Ministerio de Educación. La realización del documento de la ONG Centro de Estudios e Investigaciones en Educación, Cultura y Acción Comunitaria (CENPEC), logró articular otras instituciones y políticos para denunciar la indiferencia de la actual gestión hacia la educación pública.³³ El documento cita el ataque a los derechos a partir del desmantelamiento de las políticas que existían anteriormente y, sobre todo, denuncia el reciente cambio en el pliego del Programa Nacional del Libro Didáctico, que acepta las obras con contenidos que abarcan perjuicios de raza y género (anteriormente prohibidas). Esa articulación incluye a grupos de negocios que no están de acuerdo con la forma en la que el gobierno ha dirigido la educación.

30 El nuevo Ministerio puso fin a la Secretaría Especial de Políticas para Mujeres (SPM), con el objetivo de desarrollar políticas de derechos humanos, con énfasis en los derechos sexuales y reproductivos.

31 El Ministerio de Cultura fue disuelto.

32 Ver <https://alimentacaosaudavel.org.br/defenda-o-pnae/>

33 Ver <https://educacao.uol.com.br/noticias/agencia-estado/2021/04/01/educadores-estudantes-e-pesquisadores-apontam-risco-de-apagao-educacional.htm>

El derecho a la educación ha sido constantemente atacado en diversos proyectos de ley en el campo del gobierno, en los sindicatos, los partidos y los movimientos estudiantiles que están en constante movilización.³⁴

CONSIDERACIONES FINALES

Ante lo expuesto, el entramado discursivo que hemos llamado neoconservador tiene como protagonista al grupo Escuela Sin Partido, pero trasciende su actuación, teniendo en cuenta que moviliza al conservadurismo preexistente. Esa red moviliza discursos relacionados con el colonialismo (prejuicios raciales), el autoritarismo, el neoliberalismo y el conservadurismo moral de carácter religioso. Ese último tiene relación directa con las cuestiones de género referidas a lo largo del texto. El autoritarismo se puede analizar, además, a través del prisma de la necropolítica, al incitar el odio al marxismo cultural, a la comunidad LGBTQIA+ y a los cultos afrobrasileños. Y toda esa construcción discursiva aparece, de manera explícita, como la voluntad de verdad que orienta las políticas en Brasil, en el gobierno actual.

Tal como observa Melina Fraga (2019), haciendo referencia a las notas de Foucault (1987), es importante reconocer que estamos “frente a discursos y mecanismos que reverberan en los procesos de escolarización de los sujetos, de manera no muy sutil, alcanzando la dimensión triunfal de los rituales de los grandes aparatos de Estado”.

De esa forma, el discurso neoconservador representado por Escuela Sin Partido tiene una amplia adhesión y reverberaciones de regularidades enunciativas emergentes de su base discursiva en las movilizaciones de Latinoamérica y los grupos conocidos, como “Con Mis Hijos No Te Metas”, entre otros, provenientes de países como Francia, Alemania, Estados Unidos, Dinamarca, Japón y Australia.

Ese discurso neoconservador ha enfrentado las resistencias de los movimientos de los profesionales de la educación y estudiantiles, los movimientos antifascistas, entre otros. Sin embargo, las cuestiones de género todavía permanecen excluidas de todos los documentos oficiales curriculares.

BIBLIOGRAFÍA

Alonso, Ângela. (2017). A política nas ruas: protestos em São Paulo de Dilma a Temer. *Novos Estudos*, pp. 49-58, Caderno Especial, (San Pablo: Cebrap). En https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4889251/mod_resource/content/2/Ana%CC%81lise%20Documental_Angela%20Alonso.pdf

34 Ver <https://cnte.org.br/index.php/menu/comunicacao/posts/noticias/73825-luta-social-garante-derrubada-de-vetos-do-governo-bolsonaro-na-educacao>

- Apple, Michael. (2000). *Política cultural e educação*. San Pablo: Cortez.
- Bartolozzi Ferreira, Eliza y Lievore, Sue E. (2020). Atual política neoliberal de militarização da escola pública no Brasil. *Revista Temas Em Educação*, 29(3). [<https://doi.org/10.22478/ufpb.2359-7003.2020v29n3.55663>].
- Boff, Leonardo. (1999). *Saber Cuidar: Ética do humano - compaixão pela terra*. Petrópolis. Rio de Janeiro: Vozes.
- Boito Jr., Armando. (2006). As relações de classe na nova fase do neoliberalismo no Brasil. En Gerardo Caetano (Coord.), *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Burity, J. A. (2008). Religião, política y cultura. *Tiempo Social*, 20(2), 83-113. [<https://doi.org/10.1590/S0103-20702008000200005>].
- Cara, Daniel. (2016). O programa “Escola Sem Partido” quer uma escola sem Educação. En Ana Lúcia Souza et al. (Orgs.), *A Ideologia do Movimento Escola Sem Partido*. San Pablo: Ação Educativa.
- Carnoy, Martin. (1988). *Estado e Teoria política*. Campinas: Papirus.
- Cruz, Sebastião V. y Kaysel, Gustavo C. (Orgs.). (2015). *Direita, volver! : o retorno da direita e o ciclo político brasileiro*. San Pablo: Editora Fundação Perseu Abramo. En http://biblioteca.clacso.edu.ar/Brasil/fpa/20170906042027/pdf_1132.pdf
- De Oliveira, Francisco. (1999) À sombra do Manifesto Comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina. En Emir Sader y Pablo Gentili (Orgs.), *Pós-neoliberalismo II: Que Estado para que democracia?*. Petrópolis: Vozes.
- Dreyfus, Hubert y Rabinow, Paul. (1995). *Michel Foucault: Uma trajetória filosófica: Para além do estruturalismo e da hermenêutica*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- Druck, Graça. (2006, 19 de julio). Os sindicatos, os movimentos sociais e o governo Lula: cooptação e resistência. *OSAL*, 6(19), (Buenos Aires: CLACSO). En <http://bibliotecavirtual.clacso.org.br/ar/libros/osal19/debatesdruck.pdf>
- Foucault, Michel. (1995). O sujeito e o poder. En H. Dreyfus & P. Rabinow (Orgs.), *Michel Foucault, uma trajetória filosófica: Para além do estruturalismo e da hermenêutica*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- Foucault, Michel. (1998). *A ordem do discurso*. San Pablo: Loyola.
- Foucault, Michel. (2005). *Em defesa da sociedade: Curso dado no Collège de France (1975-1976)*. San Pablo: Martins Fontes.
- Foucault, Michel. (2009). *A arqueologia do saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

- Fraga Costa Lima, Melina. (2019) “*Meninos vestem azul e meninas vestem rosa*”: analisando redes discursivas e as lições de gênero do “Escola Sem Partido”. [191 f.]. Disertación del Mestrado em Educação, Culturas e Identidades, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Fundação Joaquim Nabuco, Programa de Pós-Graduação em Educação, Culturas e Identidades, Recife, Brasil.
- Freire, Paulo. (2005). *Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Freitas, Luis Carlos. (2018). A reforma empresarial: nova direita, velhas ideias. San Pablo: Expressão Popular.
- Gebara, Ivone. (1989). *As incômodas filhas de Eva na igreja da América Latina*. San Pablo: Ed. Paulinas.
- Hypolito, Álvaro M. (2019, enero-mayo). BNCC, Agenda Global e Formação Docente. *Revista Retratos da Escola*, 13(25), 187-201, En <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/viewFile/995/pdf>
- INTERVOZES [Coletivo]. (2019). *Desinformação ameaça o direito à comunicação: muito além das fake news*. S.d.
- Machado, Maria de las Dores C. (2020). El neoconservadurismo cristiano en Brasil y en Colombia. S.d.
- Matos, Marlise. (2014). *A Quarta onda feminista e o Campo crítico-emancipatório das diferenças no Brasil: entre a destradicionalização social e o neoconservadurismo político*. En <https://www.anpocs.com/index.php/papers-38-encontro/mr-1/mr20/9339-a-quarta-onda-feminista-e-o-campo-critico-emancipatorio-das-diferencas-no-brasil-entre-a-destradicionalizacao-social-e-o-neoconservadurismo-politico/file>
- Mbembe, Achile. (2016, diciembre). Necropolítica. *Arte & Ensaio*, 32.
- Melucci, Alberto. (1989). *Nomads of the present: social movements and individual needs in contemporary society*. Philadelphia: Temple University Press.
- Mouffe, Chantal. (2005). Por un modelo agonístico de democracia. *Revista de Sociologia e Política*, 1(25). En <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/7071>
- Narvaz, Martha y Nardi, Henrique Caetano. (2007). Problematizações feministas à obra de Michel Foucault. *Revista Mal Estar e Subjetividade*, 7(1), 45-70. En http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-61482007000100005&lng=pt&tlng=pt
- Oliveira, Dalila. (2011). As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 25(2). [DOI <https://doi.org/10.21573/vol25n22009.19491>].

- Paulani, Leda. (2003, octubre-diciembre). Brasil *delivery*: a política econômica do governo Lula. *Revista de Economia Política*, 23(4), 58-73.
- Rancière, Jacques. (1996). *O desentendimento: política e filosofia*. San Pablo: Ed. 34.
- Ranke-Heinemann, Uta. (2019). *Eunucos pelo Reino de Deus*: mulheres, sexualidade e a Igreja Católica. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos.
- Rodrigues, Cibele Maria L. (2010). Cultura Política e Movimentos Sociais: tradição e mudança. *Revista Em Pauta*. Rio de Janeiro, v.1, p.17 - 32.
- Rodrigues, Cibele Maria L. (2012). Os movimentos populares e o fetiche da participação no governo Lula. *Revista Mundos do Trabalho*, 4(7), 178-197, Dossiê movimentos sociais urbanos. En <https://periodicos.ufsc.br/index.php/mundosdotrabalho/article/view/1984-9222.2012v4n7p178>
- Rodríguez, Fernanda. (2019). Por que razão a extrema-direita está tão obcecada com a “ideologia de gênero”? *Rede Anticapitalista*. En <https://redeanticapitalista.net/por-que-razao-a-extrema-direita-estado-obcecada-com-a-ideologia-de-genero>
- Sader, Emir. (2012). Pós-neoliberalismo na América Latina. En Paulo Henrique Martins & Cibele Rodrigues (Orgs.). *Fronteiras abertas da América Latina: diálogo na ALAS-Associação LatinoAmericana de Sociologia*. Recife: Ed. Universitária da UFPE. En <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20130206022924/FronteirasAbertas.pdf>
- Serrano, Pascual. (2010). *Desinformação: como os meios de comunicação ocultam o mundo*. Rio de Janeiro. Espalhafato.
- Souza de Jamerson Murillo, Anunciação. (2016). Edmund Burke e a gênese conservadorismo. *Serv. Soc. Soc.*, 126, pp.360-377. [<http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.073>].
- Tatagiba, Luciana y Galvão, Andreia. (2019). Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016). *Opinião Pública*, 25(1), 63-96.
- Tatagiba, Luciana; Trindade, Thiago y Teixeira, Ana Cláudia. (2015). Protestos à direita no Brasil (1997-2015), pp. 197-212. En Sebastião Cruz, André Kaysel y Gustavo Codas (Orgs.), *Direita, volver! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro*. San Pablo: Fundação Perseu Abramo.
- Tokarnia, Mariana. (2014). Comissão da Câmara aprova texto-base do PNE e retira questão de gênero. *Agência Brasil*, (Brasília: EBC). En <http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2014-04/comissao-da-camara-aprova-texto-base-do-pne-e-retiraquestao-de-genero> y <https://redeanticapitalista.net/por-que-razao-a-extrema-direita-estado-obcecada-com-a-ideologia-de-genero/?print=print>

VIOLENCIAS DE GÉNERO EN EL ÁMBITO ESCOLAR MEXICANO

Oresta López Pérez

*La educación masiva escolarizada,
televisiva o hertziana,
es estrictamente patriarcal,
violenta y empobrecedora.
Es un obstáculo para el desarrollo de una cultura
en que se valoren y respeten
la integridad y la libertad de las mujeres,
así como la posibilidad de
una vía no violenta de vida para los hombres*
(Lagarde, 2012: 181).

En el presente capítulo se hace una aproximación al complejo fenómeno de la violencia en contra de las mujeres desde datos cuantitativos y cualitativos que aportaron mujeres en edad reproductiva (15-45 años), enfatizando la que sucede en el ámbito escolar, comunitario y de pareja. Partimos de hacer una revisión de resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH, 2016), –la más importante de que disponemos para detectar la violencia de género en los hogares de México–, aplicada por el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática INEGI. Esta encuesta responde a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia (LGAMVLV), legislación que establece los tipos y modalidades de violencia que viven las niñas y mujeres, estableciendo categorías para tipificarlas y mandata al estado mexicano promover su prevención, sanción y erradicación. En la LGAMVLV se define a la violencia contra las mujeres como: “Cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte, tanto en el ámbito privado como en el público” (LGAMVLV, 2007: IV). Asimismo, las modalidades que reconoce la Ley para sancionar las violencias son: a) violencia en el ámbito familiar, b) violencia laboral y docente, c) Violencia en la comunidad, d) violencia institucional, e) violencia política y g) violencia feminicida.

Nos interesa analizar las violencias que las mujeres han recibido a lo largo de sus vidas y focalizar la violencia docente o escolar vivida,

así como conocer algunos testimonios de mujeres acerca de los procesos de atención y de justicia, de cómo les afectó o como superaron el impacto de las violencias.¹

En el entramado de las violencias, las categorías de género, raza, edad, clase social, etnicidad, ubicación territorial, la discapacidad o la condición migratoria, son entre otros, factores que vulnerabilizan aún más a las personas, ampliando el espectro de las desigualdades y las violencias vividas. Por ello, es importante reconocer sus correlaciones y la forma en que se intersectan, más allá de la que se presenta en las aulas. Cabe decir que, para la LGAMVLV, la modalidad de violencia docente o escolar se genera en las relaciones que se construyen con actores diversos compañeros(as), maestras(os), Directivos(as) y trabajadores(as) administrativos o de limpieza, entre otros. La escuela tiene actividades y sociabilidades que van más allá de los salones de clase, patios, campos deportivos, sanitarios, oficinas, transporte escolar, áreas de fiestas estudiantiles y diversos entornos de convivencia de las comunidades educativas, por lo cual también es importante reconocer el cruce con datos de la violencia comunitaria, pues se interrelacionan. Los estudios realizados por INEGI reconocen asimismo que una misma mujer puede estar sufriendo diversos tipos de violencia y en diferentes ámbitos, incluso se puede advertir que algunas de las encuestadas son sobrevivientes de violencia feminicida.

La encuesta de ENDIREH 2016, recuperó información muy representativa de mujeres de 142 363 hogares urbanos y rurales, de los 32 estados del territorio mexicano, lo cual nos da posibilidades de contar con aproximaciones regionales del fenómeno de la violencia en contra de las mujeres. Las preguntas registran los tipos de violencia que sufrieron a lo largo de su vida y en el último año. Los datos de violencia de pareja cobran sentido en este estudio a partir del fenómeno de las uniones tempranas que suceden en el 28,6% de las jóvenes encuestadas, que abandonaron la escuela antes de los 18 años.

Finalmente, continuando con nuestra focalización en los espacios educativos, nos referiremos a los esfuerzos de las feministas y universitarias mexicanas por hacer visible el acoso y hostigamiento sexual en las escuelas y universidades. Enunciando los avances conquistados por las luchas que emprende un movimiento feminista plural, que denuncia y exige la sanción y erradicación de la violencia en los espacios educativos, así como el avance de las políticas de igualdad de género en todas las estructuras institucionales.

1 Las narrativas serán recuperadas del estudio *Diagnóstico de tipos y modalidades de violencia contra las mujeres en el estado de San Luis Potosí* (López Pérez, 2019).

DILEMAS PARA VISIBILIZAR LA VIOLENCIA EN EL CAMPO EDUCATIVO Y APLICAR LA LEY

En 2007, la Ley de Acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, en su capítulo II, artículo 10, se refiere a la violencia laboral y docente, reconociendo a las conductas violentas que se dan en la relación docente con la víctima, independientemente de una relación jerárquica, es decir que puede ser un colega o un estudiante, donde podría haber uno o varios eventos de violencia, sucediendo omisiones y hasta abuso de poder por parte de la autoridad. Que tales actos u eventos ocasionan daño a la víctima, afectando su autoestima, su salud, integridad, libertad y seguridad, que impida su desarrollo y en general atente contra la igualdad.

Esta Ley reconoce el Hostigamiento y Acoso Sexual, (HAS) como conductas violentas que pueden darse en el ámbito laboral y docente:

Artículo 12. Constituyen violencia docente: aquellas conductas que dañen la autoestima de las alumnas con actos de discriminación por su sexo, edad, condición social, académica, limitaciones y/o características físicas, que les infligen maestras o maestros. Artículo 13. El hostigamiento sexual es el ejercicio del poder, en una relación de subordinación real de la víctima frente al agresor en los ámbitos laboral y/o escolar. Se expresa en conductas verbales, físicas o ambas, relacionadas con la sexualidad de connotación lasciva. El acoso sexual es una forma de violencia en la que, si bien no existe la subordinación, hay un ejercicio abusivo de poder que conlleva a un estado de indefensión y de riesgo para la víctima, independientemente de que se realice en uno o varios eventos (LGAMVLV, 2007, 2011, 2015: 5-6).

Entre 2011 y 2015, se modificó la LGAMVLV y estableció en su art. 45 las siguientes obligaciones de la Secretaría de Educación Pública:

Definir sus políticas educativas bajo los principios de igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres, respetando los derechos humanos. Desarrollar Programas educativos en todos los niveles de escolaridad, que fomenten la cultura de una vida libre de violencia contra mujeres y el respeto a su dignidad, también se dispuso que debe haber una comprensión adecuada al ejercicio del derecho a una paternidad y maternidad libre, responsable, corresponsable e informada, para el cuidado y desarrollo de los hijos.

Toca a la SEP, garantizar las acciones y los mecanismos que favorezcan el adelanto de las mujeres en todas las etapas del sistema educativo. Asimismo, garantizar el derecho de las niñas y mujeres a la educación: a la alfabetización y al acceso, permanencia y terminación de estudios en todos los niveles, incluyendo el acceso a becas y subvenciones para que puedan realizar sus estudios.

Es tarea de la SEP también, desarrollar investigación multidisciplinaria encaminada a crear modelos de detección de la violencia en contra de niñas y mujeres en los centros educativos. Capacitar al personal docente en derechos humanos de las mujeres y las niñas. Incorporar en los programas educativos, en todos los niveles de instrucción, contenidos curriculares sobre los derechos humanos de las mujeres, así como los que contribuyan a modificar los modelos de conducta sociales y culturales que impliquen prejuicios o se basen en la idea estereotipada de la inferioridad o superioridad de los sexos, asignadas a mujeres y hombres.

En 2015, se modificó la ley incorporando también la obligación de la SEP para formular y aplicar programas o estrategias para la detección temprana de problemas de violencia contra las mujeres en los centros educativos para dar respuesta urgente a las alumnas que la sufren.

Asimismo, la Ley indica que se debe establecer como requisito de contratación a todo el personal, el no contar con antecedentes de violencia contra las mujeres.

Se enfatiza la importancia de que la SEP diseñe y difunda materiales educativos que promuevan la prevención y atención de la violencia contra las mujeres, eliminando aquellos programas o materiales que hagan apología de esta o promuevan estereotipos discriminatorios. Que todo el personal de los centros educativos participe de acciones formativas sobre derechos humanos de las mujeres y sobre políticas de prevención atención, sanción y erradicación de la violencia de género.

Es decir, la SEP debe contar con una política integral, con visión transversal, aplicando la perspectiva de género, orientada a la prevención, atención, sanción y erradicación de los delitos violentos contra las niñas y mujeres. Utilizando toda su estructura y atribuciones para hacer instrumentos, acciones y programas. Haciendo los convenios de cooperación, coordinación y concertación que sean necesarios para dar cumplimiento a la ley (LGAMVLV, 2007, 2011, 2015: art. 45).

La Ley pasó por la paulatina aprobación de los congresos estatales, la elaboración de reglamentos, armonizaciones y cambios en el código penal. No obstante, su incorporación a la cultura laboral y escolar ha sido lenta y ha presentado fuertes resistencias por parte del gremio de profesores y su sindicato. Prueba de ello es la cantidad de recomendaciones por parte de las comisiones estatales y nacionales de derechos humanos que han proliferado, ante omisiones para actuar como corresponde, frente a las conductas violentas de carácter sexual que van de leves a muy graves y que tienen lugar en los espacios educativos. Al respecto, los desafíos son enormes, la antropóloga feminista Marcela Lagarde afirma: “Hoy la violencia de género, la

violencia masculina, el *feminicidio* y la impunidad en los atentados contra las mujeres y las niñas identifican a México. A pesar de las leyes, no hay voluntad política para enfrentar la violencia de género ni para garantizar la justicia de género” (Lagarde, 2012: 181).

Las violencias así han sido identificadas y señaladas por los organismos de derechos humanos en las entidades, ante las omisiones, la impunidad y la falta de acciones de las autoridades educativas y sindicales. Es ampliamente conocido el hecho de que el sindicato cambia de escuela a los acosadores y no los retira del ejercicio docente, ni los sanciona en forma gradual hasta el despido. Que las escuelas mantienen estructuras patriarcales muy tradicionales, donde los hombres mandan y ocupan los puestos directivos y sindicales y las maestras participan poco en la vida sindical o en la gestión de alto nivel. Siendo un gremio feminizado, se mantiene la idea de que las mujeres deben hacer *maternaje* en la atención de los niños pequeños y los hombres tienen una sobrerrepresentación real.

El sistema educativo de educación básica se sostiene en estructuras con grandes desigualdades, visibles en formas diversas como las diferencias entre escuelas urbanas y rurales, entre maestros urbanos e indígenas, entre las élites político-sindicales y el maestro y maestra de base. No obstante, esto también sucede en los niveles de media superior y superior. Hay escuelas públicas menos equipadas, carentes de profesores, o en condiciones precarias, frente a otras que lo tienen todo. Las desigualdades de género prevalecen en todas las escuelas y en todos los niveles educativos. Se advierten en los resultados escolares y en un conjunto de conductas de acoso y hostigamiento sexual contra las mujeres en su papel de estudiantes, de profesoras o de otros perfiles laborales. Los diagnósticos han mostrado que las mujeres en el sistema educativo no están representadas con justicia en los puestos de alto nivel. Tampoco en las representaciones sindicales a nivel seccional o en el comité nacional.

En este sentido las leyes por sí mismas, constituyen un aporte valioso para interpelar al Estado, para pensar en el futuro. Requieren acciones más articuladas y con visión de mediano y largo plazo, no solo diseñar acciones para la operatividad interna de las escuelas, se requiere de la acción colectiva y del impulso que aporte la masa magisterial y la ciudadanía, particularmente las colectivas y organizaciones feministas de docentes. Dependerá de la formación de las capacidades de los diversos actores institucionales y la academia, para aplicar las nuevas normatividades, para crear bases institucionales y procedimientos para actuar en los casos que se presenten en las escuelas, así como para emprender acciones pertinentes para prevenir y erradicar las violencias en diferentes niveles y alcances.

Por otra parte, hay nuevas realidades a tomar en cuenta, pues el sistema educativo ha enfrentado nuevos retos del contexto, que impactan al interior de las escuelas, como lo es la violencia del crimen organizado que ha generado descomposición social y pérdida de vidas humanas en formas extremas, afectando familias, comunidades, escuelas, y la fragmentación de toda la sociedad. El Estado mexicano, incluso, se ha visto rebasado, intervenido, a ratos derrotado, en diferentes momentos, para llevar adelante acciones de pacificación en regiones completas. En particular las escuelas, a todos los niveles, tanto en su entorno inmediato como a su interior, atraviesan por una crisis de convivencia civilizada, que constituye un gran desafío (Fierro, 2013: 1). Las acciones para la seguridad de las escuelas han generado programas públicos, donde aparecieron incluso dispositivos militares con elementos externos a su comunidad, para poner orden en las mismas.

Por ello, en este trabajo no pretendemos decir que la violencia contra las mujeres en el ámbito escolar sea la única, o que su atención venga a remediar todas las violencias. No obstante, la violencia de género tiene particularidades que apuntan a niveles profundos de la estructura de la sociedad y que es resultante de todas las violencias, que es una de las más generalizadas, naturalizadas y que tiene efectos desproporcionados a lo largo de la vida de niñas y mujeres. La escuela juega tanto un papel en la reproducción de culturas sexistas que contribuyen a su permanencia a través del tiempo, como también puede aportar a su transformación.

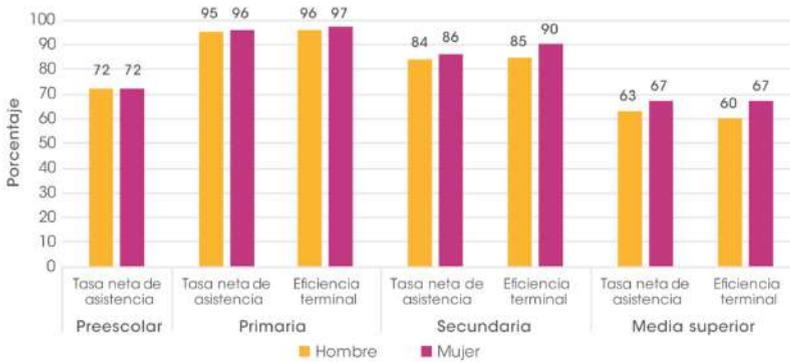
DESIGUALDADES DE GÉNERO PARA CUMPLIR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Es sorprendente que, pese a la cantidad de estudios sobre convivencia escolar, sobre el derecho a la educación o sobre rezago educativo, no contemos con datos sólidos segregados por género y que aún no sea práctica frecuente –incluso por autoridades educativas o agencias evaluadoras actuales– el análisis desde una perspectiva de género. Es decir, en muchos datos sectorializados, no se alcanza a ver el impacto que tienen las creencias sexistas en la vida de niñas y niños, o cómo influyen tales creencias en las acciones de sus profesores, en su rendimiento escolar, en el rezago, la deserción escolar o las mayores dificultades específicas y diferenciadas que pueden enfrentar las niñas por ser niñas, para continuar sus estudios y sus vidas. La inserción de las niñas en el término “alumnos”, invisibiliza sus particularidades y condiciones.

Procuraremos sacar el mayor provecho a los datos que aporta el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

(CONEVAL) sobre el derecho a la educación, entre ellos los que se enuncian como “en razón del sexo”. Tales datos enuncian trayectorias de diferenciación en los resultados educativos entre hombres y mujeres como puede apreciarse en el siguiente gráfico.

Gráfica 1. Asistencia 2016 y eficiencia terminal 2015, de niños y niñas, de preescolar a educación media superior en México



Fuente: Datos de la ENIGH (2016) y del INEE (2016a; citados en CONEVAL, 2018: 116). En este último, se recupera la tasa neta de asistencia en 2016 y la eficiencia terminal de 2015, tanto por sexo como por nivel educativo.

Es decir, las trayectorias escolares de niños y niñas no presentan grandes diferencias ni en asistencia ni en rezago, durante la educación preescolar (3 a 6 años), en adelante las niñas superan a los niños en la primaria, la secundaria y la educación media superior. Pero la caída que presentan los datos del cambio de la secundaria a la Educación Media Superior (EMS) para niñas y niños es preocupante. La eficiencia terminal que las mujeres tenían en secundaria cambia pues de un entusiasta 90% baja a un 67% en EMS, es decir hasta un 23% menos, mientras que los chicos tienen un retroceso aún mayor, de 25% (CONEVAL, 2018: 116).

Los estudios sobre inasistencia a la escuela por motivos económicos en 2017 muestran que hasta un 30,25% de adolescentes de 15 a 19 años dejaron de estudiar por falta de dinero. Es decir 1.257.778 estudiantes de ambos sexos no pudieron hacer efectivo su derecho a la educación, por ser pobres. Algunas de las respuestas sobre las causas de la deserción, que se registraron en la Encuesta Nacional de los Hogares 2017, fueron las siguientes:

(...) 37,89% de los jóvenes de 15 a 19 años no asistían a la escuela porque no quisieron o no les gustó estudiar, 30,25% por falta de dinero (en el caso de los hombres la proporción fue de 32,25%); 12,97% por problemas

personales o académicos; 7,35% porque se casaron o se unieron (en las mujeres la proporción fue de 12,15%); 5,34% porque se embarazaron o tuvieron un hijo (en el caso de las mujeres esta proporción ascendió a 10,55%) (CONEVAL, 2018: 83).

Es importante mencionar que México ocupa la tasa más alta de embarazo adolescente en los países de la OCDE. Los embarazos no deseados, suceden con mayor frecuencia en el nivel de secundaria. El 59% de las adolescentes de 12 a 19 años que tuvieron un embarazo solo cursaron hasta la secundaria. En 2014 el fenómeno fue de tal magnitud que el 20% del total de nacimientos provenía de madres de 8 a 19 años, teniéndose que reconocer como un problema de salud pública, ya que las niñas y adolescentes corren graves riesgos durante la gestación y el parto, al grado de tener dos veces más posibilidades de perder su vida, en comparación con las mujeres adultas.²

Por si esto fuera poco, el dato de la edad de las parejas de estas madres adolescentes muestra situación de asimetría y potencial exposición a abusos y violencia. Pues solo el 20% de las madres adolescentes reporta tener una pareja de su edad, mientras que el 80% señalaba que sus parejas eran mayores que ellas, por 10 y hasta 50 años (INMUJERES, 2014)

Asimismo, en 2014, de las mujeres en edad escolar, menos de una de cada seis, en situación de embarazo o maternidad, asistía a la escuela. El gobierno mexicano, incluso generó para el ciclo escolar 2015-2016, un programa emergente de becas a madres adolescentes o embarazadas, de primaria y secundaria. No obstante, la vulnerabilidad de estas niñas es tal, que mantenerse en la escuela es un gran desafío en caso de carecer de redes de apoyo. La escuela no genera adaptaciones o alguna flexibilidad para que puedan concluir sus estudios las madres adolescentes, tampoco las acompaña en la crianza, ni establece estrategias para frenar la estigmatización de que pudieran ser víctimas en la comunidad escolar. Según ENDIREH 2016, el 36,2% de las madres adolescentes sufrió maltrato durante el embarazo, parto o puerperio y el 41,2% de las madres adolescentes reportaron incidentes de violencia de parte de sus parejas.³ Según la UNFPA 2020, las madres adolescentes tienen logros educativos inferiores a los de las madres adultas, asimismo el acceso al empleo las expone a salarios menores.

2 Véase <https://www.savethechildren.mx/que-hacemos/programas/prevencion-y-atencion-del-embarazo-adolescente>

3 Véase http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/tarjetas/Madres_adolescentes.pdf

APRENDER A VER Y COMPRENDER LAS VIOLENCIAS DE GÉNERO

Llegando a este punto, es evidente la necesidad de pensar las desigualdades sociales con una mirada de género, desde metodologías pertinentes para que la multitud de datos generalmente sectorializados, puedan traducirse y dar visibilidad a la situación de niñas y mujeres, a sus voces, a sus preocupaciones y a las dificultades que enfrentan para concluir sus estudios y el gran desafío que es para ellas vivir una vida libre de violencia.

Marcela Lagarde y Rita Segato, señalan que está tan naturalizada la violencia en la vida de las mujeres que incluso cuando se les pregunta si sufren maltrato, de inmediato contestarán que no. Por ello, en los estudios feministas, hemos aprendido a recabar los datos de otra manera, pues si se pregunta de manera simple y directa por la vivencia de conductas violentas específicas, los resultados son diferentes. Estas lecciones metodológicas ya han sido recuperadas en las más importantes encuestas nacionales y latinoamericanas. Desde nuestra experiencia en el *Laboratorio de Investigación: Género, Interculturalidad y Derechos Humanos*, al realizar un diagnóstico de tipos y modalidades de violencia en 20 municipios de San Luis Potosí, también lo hicimos siguiendo la enseñanza de las pioneras estudiosas de las violencias y de la Encuesta Nacional sobre las Dinámicas de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) de 2016.

Los actos de violencia dejan huella y memoria en el cuerpo de las mujeres, por ello, al preguntar si “*le han pegado con el puño o le han empujado*”, ellas pueden formular respuestas más precisas que si se les preguntara de manera general. No obstante, esto constituye insertarlas en un proceso de inmersión en experiencias dolorosas. El proceso debe ser cuidado y procurando acompañamiento solidario. Incluso aprendimos que al hacer el estudio hay que preparar apoyos de contención psicológica, apoyo jurídico, improvisar una ludoteca para los niños, llevar refrigerios, folletería informativa, etc. Las mujeres que formaron parte de nuestro estudio eran pobres, rurales, urbanas o indígenas. Llegaban con hijos e hijas de diferentes edades, apresuradas por tantos pendientes domésticos (López, 2019).⁴

Lograr un momento de auto reflexividad sobre las violencias vividas es un ejercicio intenso y muchas veces significaba el autodescubrimiento de la propia violencia recibida en silencio y en privado. La metodología debe incluir dar vocabulario a las mujeres para entender las violencias vividas. Así, al pasar por un proceso de externalización y enunciación de las experiencias personales de violencia, la que más les sorprendía era la violencia psicológica o emocional y la violencia

4 Véase <https://diagnosticoslp.colsan.edu.mx>

obstétrica que les recordaba momentos encarnados en sus cuerpos, como memoria de momentos en que se encontraban en gran vulnerabilidad y con temor a perder su vida o la de su bebé. Este tipo de intercambios derivaba, a menudo, en crisis catárticas o actitudes que buscaban soluciones y justicia, mismas que escuchamos y acompañamos con asesoras en contención emocional y jurídica, en el mismo sitio y momento del levantamiento de datos.

Como bien dice Rita Segato, no todas las violencias pueden reconocerse fácilmente. Señala que la violencia moral es la más invisible y difícil de desnaturalizar. Es la expresión del dominio masculino ejercido sobre las mujeres, incluso sin violencia física, puede mantenerlas alienadas y sin derechos: “Y es importante enfatizar que este tipo de violencia puede muchas veces ocurrir sin ninguna agresión verbal, manifestándose exclusivamente con gestos, actitudes, miradas. La conducta represiva es perpetrada en general por maridos, padres, hermanos, médicos, profesores, jefes o colegas de trabajo” (2003: 115) Construye así el orden natural de la vida, lo que llamaríamos la normalidad de las familias, legitimando una cotidianidad que impone daño moral en las relaciones de género, donde pareciera que no hay coacción pero que tiene como objetivo el dominio y control de las mujeres.

Los estudios feministas han contribuido a reconocer las implicaciones de la violencia moral o emocional, a aprender a enunciarla para su incorporación en las leyes y a dar primeros pasos en la prevención de estas, especialmente en los espacios universitarios y a través de las redes sociales y medios de comunicación. La complejidad de su representación es real y por ello, aun se cometen muchos errores en las acciones preventivas. Asimismo, en la interlocución con las instancias jurídicas para la sanción de este tipo de violencias, se advierte la dificultad de la Ley para incorporar los conceptos y nuevos lenguajes, a su corpus y a sus prácticas de justicia.

Desde la perspectiva de Rita Segato (2003: 116-117), en América Latina la *violencia moral* puede apreciarse en ocho manifestaciones de control sobre las mujeres:

1. El control de los recursos económicos, que constituye una forma de imponer la carencia, la dependencia económica y cercenar la libertad.
2. El control de las relaciones personales y la sociabilidad con amigos y familiares. Llegando a usar incluso el chantaje afectivo para lograrlo.
3. El control de los espacios y de la movilidad. Cercena el disfrute de salir de casa, de ir a lugares significativos.

4. El menosprecio moral: en formas abiertas o sutiles, sea con acusaciones, insultos o bromas, o usando la sospecha, para imponerle la culpa y colocarla como inmoral. Asimismo, cuestionando su forma de presentarse en público a través del control de su vestuario o de otros elementos de su apariencia.
5. El menosprecio estético: humillación por la apariencia física.
6. El Menosprecio sexual: que implica ridiculizar, minimizar o irrespetar su capacidad erótica femenina, el rechazo o la ambigüedad para acusarla tanto de inmoral como de ineptitud sexual.
7. La descalificación intelectual: ridiculizar, interrumpir o inferiorizar las opiniones, argumentaciones y discusiones de tipo intelectual que emite una mujer.
8. La descalificación profesional: ignorar o inferiorizar los méritos de una mujer en sus actividades profesionales. Sucede en formas abiertas o sutiles para expresar de algún modo que no se tiene confianza en los servicios profesionales de una mujer.

Las subjetivaciones de la violencia moral de género aparecen en las vidas de las mujeres como parte de las medidas de disciplinamiento que ejercen los hombres en las relaciones interpersonales cotidianas, produciendo una naturalización de estas conductas. Esta autora ha aportado al conocimiento de las estructuras elementales de la violencia, en sus investigaciones ha optado por enfocar y analizar las narrativas de los hombres violentos, –incluso ha entrevistado a hombres presos por violación–, para conocer las estructuras del discurso que sustentan para cometer este tipo de violencias contra las mujeres. En su análisis señala que existen masculinidades letales que asumen una serie de *mandatos masculinos*, en donde la violencia de tipo sexual en contra las mujeres genéricas, constituye un núcleo duro, una especie de mandato que ejecutan los agresores para tener mayor poder en el mundo de los hombres. Se trata dice, de una violencia expresiva, con la que el agresor masculino se comunica con otros hombres, para afianzarse en un territorio simbólico, a través del disciplinamiento sexual de las mujeres como grupo. Aportes como este, contribuyen a que pensemos en la producción de un conocimiento crítico, profundo, desafiante, para pensar y orientar los alcances de una prevención pertinente, que incluye las transformaciones de las masculinidades desde la escuela, la familia y la comunidad.

Una de las violencias persistentes, de orden moral y psicológico que aún persiste en México y en América Latina, es la de desestimular

a las niñas y mujeres, en formas abiertas o sutiles, para que abandonen o no realicen estudios por el hecho de ser mujeres. Estos mensajes, nos dicen los estudios nacionales y estatales, los reciben las chicas en formas reiteradas a lo largo de su vida y también en el último año en que fueron entrevistadas. En el siguiente ejemplo vemos los resultados del diagnóstico realizado en San Luis Potosí en donde se aprecia que quienes hacen estos comentarios son principalmente hombres de la familia y también vecinos y desconocidos de la comunidad (COLSAN-CONAVIM, 2019).

Gráfica 2

**Violencia Emocional y Psicológica
¿Quién fue? y ámbitos. Estatal**



Fuente: Elaboración propia con datos del Diagnóstico de tipos y modalidades de violencia en SLP. (COLSAN-CONAVIM, 2019).

EL MAPEO DE LAS VIOLENCIAS DE GÉNERO EN EL ÁMBITO EDUCATIVO

Las mujeres encuestadas por INEGI en 2016 hablaron de la violencia escolar que vivieron a lo largo de su vida y en el último año. Los resultados son de utilidad para pensar cómo viven las mujeres las violencias en las escuelas.

El registro señala la educación secundaria como el nivel más violento y donde sufren violencia física 19 de cada 100 mujeres, seguida por violencia sexual 10,4% y en tercer lugar la emocional con 9,9%. Tendencia que se mantiene durante la educación media superior, pero que, llegando al nivel superior, será la violencia sexual la que ocupaba el primer lugar con 16,6%, seguido por la violencia emocional en 14,7% y al final la violencia física con 14,1%, como podemos apreciar en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Tipo de violencia por nivel de escolaridad

Con incidentes de violencia	No aprobó ningún grado escolar	Primaria	Secundaria	Educación media superior	Educación superior
Emocional	6,9	6,7	9,9	11,5	14,7
Física	9,5	17,0	18,8	16,0	14,1
Sexual	3,5	4,6	10,4	14,0	16,6

Fuente: Elaboración propia con datos de ENDIREH (2016).

Asimismo, los datos hacen visible que 29 de cada 100 mujeres, de edades de 15 a 24 años, son las que más incidentes de violencia viven en las escuelas. Además 26 de cada 100 mujeres indígenas fueron violentadas en estos espacios por su condición étnica. De acuerdo a su situación conyugal, en educación básica, 18 de cada 100 mujeres que han estado unidas anteriormente a una pareja, reciben violencia, principalmente de tipo emocional. En educación media superior sube a 20%, prevaleciendo la violencia sexual, misma tendencia que se enfatiza en la educación superior llegando a un alarmante 48,6%. En este nivel educativo las mujeres enfrentan el hostigamiento y acoso sexual en formas claramente visibles en las estadísticas. En el siguiente cuadro se pueden ver al detalle el tipo de violencias que enfrentan en el día a día las niñas y mujeres en las escuelas.

Cuadro 2. Distribución de mujeres de 15 años y más por condición, tipo, clase y situación de violencia en el ámbito escolar según periodo de referencia 2016

Condición, tipo, clase y situación de violencia	Periodo de referencia	
	A lo largo de la vida	En los últimos 12 meses
Violencia emocional	10,4	7,8
Degradación / Acoso emocional	8,9	6,5
La han ofendido o humillado por el hecho de ser mujer (la hicieron sentir menos o mal)	3,8	2,4
La han ignorado o no la han tomado en cuenta por ser mujer	3,2	2,3
Le han hecho comentarios ofensivos acerca de que las mujeres no deberían estudiar	6	3,8
Intimidación y acoso	2,7	2
La han vigilado o seguido al salir de la escuela	2,7	2
Violencia física	16,7	6,3
La han pellizcado, jalado el cabello, empujado, jaloneado, abofeteado o aventado algún objeto	14,7	5,7

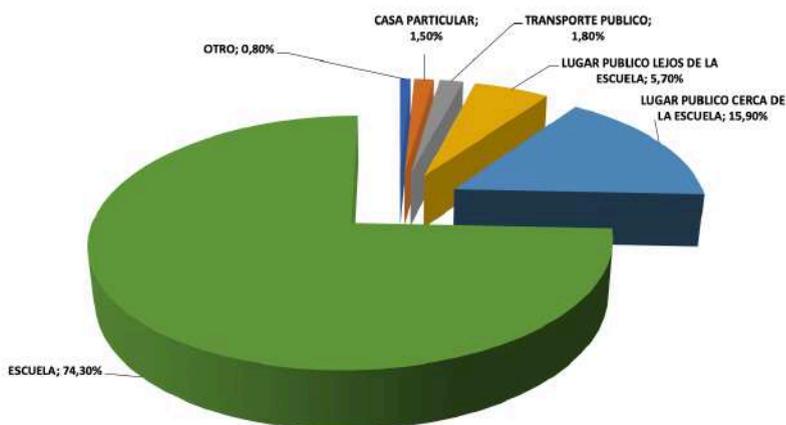
La han pateado o golpeado con el puño	5,5	1,5
La han atacado o agredido con un cuchillo, navaja o arma de fuego	0,5	0,2
Violencia sexual	10,9	10,7
Intimidación sexual	8,7	9,6
Le han hecho sentir miedo de ser atacada o abusada sexualmente	3,2	1,6
Le han dicho piropos groseros u ofensivos de tipo sexual o sobre su cuerpo	6,1	6
Le han enviado mensajes, o publicado comentarios, con insinuaciones sexuales, insultos u ofensas, a través del celular, correo electrónico o redes sociales (como Facebook, Twitter, WhatsApp)	2,3	5
Acoso sexual / Hostigamiento sexual	1,4	0,9
Le han propuesto o insinuado tener relaciones sexuales a cambio de calificaciones, cosas o beneficios en la escuela	1,2	0,8
La castigaron, trataron mal o se vengaron, porque se negó a tener relaciones sexuales (la reprobaron, le bajaron la calificación, la expulsaron o sacaron de la escuela, etc.)	0,6	0,3
Abuso sexual	4,3	2,7
Alguna persona le mostró sus partes íntimas o se las manoseó enfrente de usted	1,8	0,6
La han obligado a mirar escenas o actos sexuales o pornográficos (fotos, revistas, vídeos o películas pornográficas)	0,3	0,1
La han manoseado, tocado, besado o se le han arrimado, recargado o encimado sin su consentimiento	3,1	2,3
Violación e intento de violación	0,8	0,3
Han tratado de obligarla a tener relaciones sexuales en contra de su voluntad	0,7	0,3
La han obligado a tener relaciones sexuales en contra de su voluntad	0,3	0,1
La han manoseado, tocado, besado o se le han arrimado, recargado o encimado sin su consentimiento	3,1	2,3
Violación e intento de violación	0,8	0,3
Han tratado de obligarla a tener relaciones sexuales en contra de su voluntad	0,7	0,3
La han obligado a tener relaciones sexuales en contra de su voluntad	0,3	0,1

Fuente: Elaboración propia con datos de ENDIREH (2016).

Pese a todas las violencias que sufren las niñas y mujeres jóvenes, aparecen en los reportes oficiales como las que más asisten a las escuelas y las que más logran concluir sus estudios a tiempo, pues en la educación media superior logran hasta un 90% de eficiencia terminal superando a los hombres que tienen un 85% en el mismo nivel.

las mexicanas han sufrido incidentes de violencia en el ámbito escolar o docente en algún momento de su vida. Como veremos en el siguiente cuadro, prevalece en forma importante la violencia física en la primaria y secundaria, pero desde entonces empieza a crecer gradualmente la violencia de tipo sexual ocupando el primer lugar, misma que se dispara en la educación superior. Este tipo de violencias se enfatizan en los contextos urbanos, donde la han sufrido 26 de cada 100 mujeres. Vistas de conjunto, en espacios urbanos y rurales, se entrecruzan violencias de género con prácticas racistas y discriminatorias hacia las niñas y mujeres indígenas, pues un 26% de las afectadas declararon ser hablantes de una lengua indígena.

Gráfica 3. Lugares donde ocurre la violencia escolar



Fuente: Elaboración propia con datos de ENDIREH (2016).

Las comunidades escolares tienen un gran desafío para prevenir las violencias, pues casi 75 de cada 100 mujeres que han sufrido violencia en el ámbito escolar y docente, la vivió al interior de su institución educativa. El 85,9% de la violencia física, el 72,7% de la violencia emocional y el 69% de la violencia sexual la sufren adentro de sus escuelas. El resto de afectadas declararon sufrirla en los entornos de la institución escolar, en el transporte que tomaban para ir a la escuela o a casa, así como en lugares vinculados a la realización de tareas, fiestas o a otras actividades que genera la escuela, como puede apreciarse en la gráfica anterior.

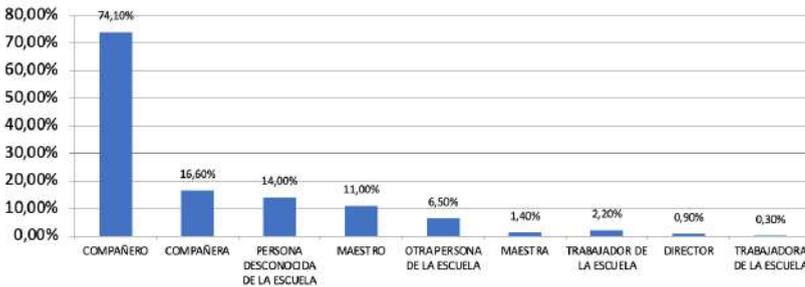
Respecto a los agresores que producen las violencias, las encuestadas señalaron en primer lugar a sus compañeros varones en un 74,1%, son hombres los que imponen la violencia física, sexual y emocional en contra de las mujeres en todos los niveles educativos.

También participan otros actores como las compañeras con un 16,6%, seguida por personas desconocidas, también los maestros hombres en un 11%, seguidos por trabajadores de la escuela y otros elementos, con incidencia menor.

La violencia más alta en términos cuantitativos proviene de sus pares, sus compañeros de clase. Estamos ante el desafío de prevenir violencias nuevas, de carácter sexual, físico y emocional, perpetradas por niños, adolescentes y hombres jóvenes, todos ellos insertos en proceso de escolarización y de socialización de género.

En estos lugares se aprende tempranamente la desigualdad, rara vez los chicos se atreven a ejercer las violencias en solitario, es más común que lo hagan desde grupos de amigos que se retan a mostrar la hombría a partir de conquistas y disciplinamientos o acercamientos atrevidos contra las niñas, estas prácticas de socialización entre chicos, –que incluye el uso de redes sociales– expresa ya un pacto masculino que se mantiene como una especie de fraternidad masculina. De manera que las violencias que se inscriben en el cuerpo de las chicas son parte de la construcción de la masculinidad de sus compañeros, es una violencia expresiva, horizontal y de afirmación de la masculinidad entre hombres, que tiene la función de mantener el orden de género patriarcal en la escuela y la sociedad (Segato, 2003). Las omisiones de programas educativos, las creencias de los maestros y autoridades, al naturalizar estos actos como propios de la biología de los hombres, no hacen sino contribuir a mantener este orden de desigualdades patriarcales.

Gráfica 4. Agresores en el ámbito escolar



Fuente: Elaboración propia con datos de ENDIREH (2016).

EL SILENCIO DE LAS NIÑAS Y LAS ADOLESCENTES FRENTE A LAS AGRESIONES DE SUS COMPAÑEROS

Las mujeres que contestaron la encuesta que es motivo de análisis en este texto, todas mayores de 15 años, al momento de ser entrevistadas,

declararon en su mayoría, que no solicitaron apoyo, ni presentaron quejas ante las autoridades para denunciar las violencias de tipo físico o sexual sufridas en la escuela a lo largo de su vida, principalmente de parte de sus compañeros. Las pocas que lo hicieron (7,5%), se quejaron con el director o con la autoridad de su centro escolar.

La indefensión de las víctimas es notoria cuando vemos que el 91,3% de ellas no denunciaron, no solicitaron ayuda: 49,3% por considerarlo algo de poca importancia, que no les afectó; 11% dijo que tuvo miedo a las consecuencias o a las amenazas; un 10,3% aduciendo que esas eran las costumbres, otras (9,8%) señalaron que no denunciaron por vergüenza y por no saber cómo y dónde hacerlo.

Estos datos enuncian la impunidad reinante en las escuelas para actuar frente a las agresiones, la falta de acciones y de protocolos para sancionar y erradicar este tipo de violencias. Es una forma de naturalización de las violencias machistas al interior de las escuelas.

Cuadro 3. Distribución de mujeres de 15 años y más que han experimentado alguna situación de violencia física y/o sexual en el ámbito escolar a lo largo de la vida, por condición de solicitud de apoyo y motivos de no solicitud de apoyo o presentación de queja o denuncia

Condición de solicitud de apoyo o presentación de queja y motivos de no denuncia	Total
<i>Total de mujer con incidentes de violencia</i>	<i>100</i>
Solicito apoyo información o servicios o levanto una queja o denuncia	8,7
No denunció ni solicitó ayuda ¹	91,3
Por vergüenza	9,8
Pensó que no le iban a creer o que le iban a decir que era su culpa	9,7
Por miedo a las consecuencias o a las amenazas	11
Porque no quería que su familia se enterara	3,3
Porque la convencieron de no hacerlo	1,4
Porque se trató de algo sin importancia que no le afectó	49,3
Porque estas eran/son las costumbres	10,3
No sabía cómo y dónde denunciar	9,8
Porque es una pérdida de tiempo o porque no tenía tiempo	3,1
No confía en las autoridades del gobierno	2,3
Otra	6,3
No especificado	0,6
No especificado	0

Fuente: Elaboración propia con datos de ENDIREH (2016).

Las mujeres están muy solas y desorientadas para entender los actos violentos. Cuando se les preguntó si hablaron con alguien acerca de las agresiones que recibieron, se aprecia que 39,9% no hablaron del asunto con nadie. En tanto que un 60,1% si le platicó a alguien, dependiendo del tipo de violencia. Así en orden de frecuencia, hablaron en primer lugar con familiares o personas varias, amigas y compañeras, y un 20% en promedio, habló con las parejas o novios, casi en la misma cantidad que con docentes o directivos de su escuela. Haber hablado no necesariamente derivó en el inicio de un proceso de acompañamiento de denuncia o queja para pedir justicia y reparación del daño recibido. Ni la búsqueda de ayuda resultó en la asesoría informada para generar acciones a favor de la ofendida.

Cuadro 4. Distribución de mujeres de 15 años y más que experimentaron alguna situación de violencia en el ámbito escolar a lo largo de la vida, por persona a quien le contó lo ocurrido en la escuela según tipo de violencia

Persona a la que le contó lo ocurrido en la escuela	Total	Tipo de violencia		
		Emocional	Física	Sexual
<i>Total de mujeres</i>	100	100	100	100
No le contó a nadie	39,9	41,5	37,9	38,9
Le contó a alguien ²	60,1	58,5	62,1	61
Esposo, novio o pareja	20,4	25,1	18,7	26
Algún familiar	83,6	82,1	87,3	77,3
Amiga(o) o compañera(o)	37,8	44	34	48,6
Maestro(a), director(a) de la escuela	20,4	19,8	22,6	19,9
Psicóloga(o) o trabajador(a) social	5,5	8,3	6	8,9
Abogado(a)	0,6	0,9	0,6	0,8
Sacerdote, religiosa o ministro	1,2	2,1	1,4	1,9
Otra persona	2,1	2,4	2	2,2
No especificado	0	0*	0*	0,1

Fuente: Elaboración propia con datos de ENDIREH (2016).

Desde las teorías feministas, recuperamos de Marcela Lagarde (2018) la idea de que “(...) los hombres obtienen de su relación con las mujeres la posición de superioridad frente a ellas, casi al margen de sus atributos, de sus acciones y de su éxito”. Los testimonios y voces de las mujeres incluso expresan su silencio para enfrentar la violencia íntima de sus parejas, así como la falta de confianza en poner estos temas en agencias del estado.

Podríamos afirmar que esta soledad y desvalía de las mujeres en la escuela, ha permanecido por mucho tiempo y es uno de los motivos no reconocidos de deserción. El incremento de embarazos no deseados en el nivel secundaria da cuenta de ello, es como diría Rita Segato (2003) donde el sexismo actúa en automático, se manifiesta una forma de dominio de corte sexista, en donde los hombres dominan a las mujeres, en un sistema que se los permite y se los facilita. Aun siendo sus pares como compañeros de clase, esta paridad no existe, –incluso sin confrontarse con ellas–, el sistema está diseñado para que los hombres puedan ejercer dominio sobre ellas en formas diversas. Los datos de asistencia y eficiencia terminal, no muestran más que una falsa simetría en oportunidades para las personas de diferente género, pues aún y cuando ellas demuestren mayor asistencia y eficiencia terminal como estudiantes, por su condición de mujeres genéricas, son inferiorizadas, degradadas, humilladas o afectadas en su autoestima, receptoras de ofensas sexuales, manoseos, golpes y hasta intentos de violación y violaciones por parte de sus compañeros y otros actores varones de sus escuelas. “El daño moral o psicológico es difícil de encuadrar en la ley. El sexismo y el racismo actúan en automático” (p. 117).

La desvalía jurídica real o el cansancio, son ocasionados por todo un sistema, por la desprotección de la ley y del Estado en estos espacios, como por la violencia simbólica de quienes voluntariamente niegan tales violencias y contribuyen a naturalizarlas o reproducirlas. La desvalorización, impondrá a las afectadas la tarea de elaborar la racionalización o la respuesta a su propia situación, en formas de violencia simbólica en la que participan en diferentes grados las mismas mujeres, al desautorizarse para hacer una crítica profunda a las instituciones escolares e indignarse y realizar acciones desde una posición emancipadora.

Así muchas hablaron diciendo que no tenía importancia, que incluso los golpes o las ofensas no fueron graves, que las burlas o las humillaciones, es parte de las costumbres entre alumnos. Incluso, frente a las agresiones sexuales, muchas adolescentes y adultos, solo ven naturales e incontenibles actos de “hormonas”, no ven los rasgos de poder y dominio de los agresores –también adolescentes– sobre el cuerpo y la dignidad de sus compañeras.

LA IGNORANCIA DE LOS DERECHOS EN EL REINO DE LAS VIOLENCIAS

Si bien la LGAMVLV fue creada en 2007, y los Derechos Humanos fueron incorporados a los contenidos curriculares de la educación desde hace décadas, la falta de transversalidad de la perspectiva de género y la ausencia de acciones permanentes para crear una nueva cultura

institucional, muestran que aún falta mucho para generar ambientes escolares de civilidad y respeto a los derechos humanos de las niñas.

Los datos indican que las masculinidades violentas encuentran en el ámbito escolar formas diversas de existir y que afectan a las mujeres en formas desproporcionadas y se extienden también como daño a la educación y la sociedad en su conjunto.

Parte del problema lo constituye la falta de conocimientos acerca de lo que sucede en la sociedad con las creencias estereotipadas de género. “(...) la cultura de la ignorancia opera despolitizando a la gente mediante su inmersión en una cultura de la inmediatez (...) vivimos en una época en la que la memoria y su capacidad de conformar el pensamiento crítico, o bien son objeto de ataques, o bien se encuentran infravaloradas”, (Henry Giroux 2019: 8) se trata de una ignorancia que define en estos momentos la cultura y la política, la primera, volcada hacia el espectáculo y la segunda, practicando el olvido. Llegan a los jóvenes en formas fragmentadas, contradictorias, consumistas y frívolas. Impidiéndoles pensar en formas autónomas e informadas la defensa y activación de la capacidad crítica de la educación. Asimismo, se hace evidente, que no podrá haber una educación inclusiva y democrática, que gestione incluso modernas formas de seguridad escolar, si no se reconoce la importancia de enfrentar, visibilizar y generar acciones preventivas de las violencias contra las niñas.

ENTRE TENDEDEROS, *GLITTER* VIOLETA Y PAÑUELOS VERDES

Fue en 2017 a partir del movimiento de *Me Too*, que se inició la denuncia activa de grandes personalidades del mundo de Hollywood. Mujeres importantes y famosas, encontraron escucha en el movimiento feminista estadounidense, declararon haber sido objeto de acoso y se vincularon y a la vez dieron mayor visibilidad a un movimiento global, que animó a las mujeres de diferentes países a realizar denuncias locales en redes sociales. La denuncia pública fue viral y tuvo millones de *likes* y una amplia solidaridad internacional. En México el movimiento feminista promovió el eslogan “*Hermana, yo si te creo*”, que también sacó a la luz las situaciones de acoso de mujeres de todas las edades, empezando por un grupo de importantes escritoras, al que siguieron muchas otras voces.

En los últimos años un poderoso movimiento feminista y global, ha emergido con una agenda más amplia, favoreciendo la denuncia del acoso por parte de profesores, en las escuelas y universidades. Aparecieron los *tendederos* públicos en los que las colectivas señalan los nombres de profesores, señalando al detalle el momento, el curso y el modus operandi del profesor. Aparecen los carteles frente a las puertas de los recintos universitarios, “*denuncia a tu acosador*” gritaban

las jóvenes por megáfonos y animando con canciones feministas, con batucadas o haciendo nubes de *glitter* violeta, acompañando a las estudiantes a registrar sus denuncias.

Las universitarias son infaltables en las marchas del 8 de marzo en la conmemoración del día Internacional de las mujeres o el 27 de noviembre en el día Internacional por la eliminación de la violencia contra las mujeres. Son activismos que trabajan intensamente en las redes sociales, por ahí se comunican, se sensibilizan, discuten, intercambian libros, exhiben las injusticias, comparten y amplían sus movilizaciones. Así se acompañan y se *terapean*, se consuelan, se indignan, se organizan y luchan.

En todas las ciudades mexicanas hubo marchas el 8 de marzo de 2020, fue una primavera feminista multitudinaria y sin precedentes en la historia de México por el contenido de las demandas y sus dimensiones cuantitativas y cualitativas.

La exigencia de cambios en los espacios educativos y especialmente en la educación superior es muy alta. Incluso de más en más, también aparecen las colectivas feministas anarquistas y radicales que no creen en el gobierno y que realizan acciones de mayor tono como *grafitear* negocios, quemar puertas de oficinas o enfrentarse con las policías que custodian edificios importantes. Pero la gran mayoría de mujeres de las marchas, son colectivas pacifistas, son estudiantes y maestras universitarias, mujeres defensoras y miembros de ONG, también las que acompañan a familiares de víctimas de feminicidios o de mujeres desaparecidas.

La demanda por los derechos sexuales y la despenalización del aborto ha sido otras de las banderas que ha retomado el movimiento feminista en estas manifestaciones. El violeta y el verde permean en los contingentes. También en las redes sociales se dan las expresiones solidarias a los movimientos en los estados. En 2020, se hablaba de la marea verde, como un movimiento global y especialmente latinoamericano para reivindicar el derecho de las mujeres a decidir sobre sus cuerpos y a las maternidades elegidas. La ciudad de México y más recientemente Oaxaca, son las entidades donde las mujeres pueden interrumpir un embarazo no deseado, sin ser penalizadas por ello.

Las universidades y espacios escolares han ido más lento para atender las demandas de las mujeres. Es muy reciente la inclusión de protocolos para que las chicas puedan denunciar hostigamiento y acoso sexual en estos espacios y más lenta aún es la justicia y la reparación del daño.

La pandemia global ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) llevó al confinamiento de poblaciones completas. Tras el cierre de las escuelas y la promoción de *home-office*, además de la crisis

sanitaria, económica y educativa, es notorio que la violencia contra las mujeres y niñas, así como los feminicidios, no disminuyen. Por el contrario, se develan nuevas violencias en los espacios domésticos que involucran como víctimas también a los hijos e hijas, que enuncian el aumento de la violencia física y sexual al interior de las familias, detectada principalmente por el número de llamadas de auxilio al 911. El retroceso en derechos de la mujer y en el derecho a la educación se advierte con datos que muestran mayor desempleo y mayor violencia contra las mujeres. En cuanto a la educación, cabe decir que más de 5 millones de personas de 3 a 29 años, no se inscribieron al nuevo ciclo escolar 2020-2021 en México (SEP-INEGI, 2021).

CONCLUSIONES

En el presente trabajo hemos destacado la necesidad de leer datos de la vida escolar, rezago y deserción, desde una perspectiva de género y feminista que contribuya a revisar la construcción de desigualdades de género en torno al acceso al derecho a la educación. En el mismo sentido convocamos a buscar los datos de la violencia en el ámbito escolar, en las encuestas generales que se aplican a grandes grupos de mujeres para detectar las violencias.

Asimismo, los avances en las metodologías feministas para el estudio de las violencias muestran que es importante seguir investigando y especialmente en las escuelas, pues requerimos de conocimiento crítico que nos permita indagar las formas de reproducción y de resistencia, las nuevas formas de dominio masculino y las resistencias cotidianas de las diversidades sexuales, que las nuevas generaciones están poniendo en práctica en su construcción de género. Nos interesa conocer cómo es el impacto y la apropiación que hacen los y las estudiantes, de los planteamientos de los movimientos feministas.

La pandemia ha mostrado las fragilidades del sistema de cuidados, debilitado por el impacto del neoliberalismo en los sistemas de salud, pero también ha colocado a grandes sectores poblacionales fuera del sistema educativo por carecer de dispositivos, conectividad o habilidades digitales. Las más afectadas han sido las mujeres, quienes han perdido sus empleos más que los hombres por asumir las tareas de cuidado de enfermos, de ancianos y de las tareas domésticas, además de asumir la educación de los hijos en casa. Según el Informe de la Brecha Global de Género (FEM, 2021), las brechas de género se han acrecentado con la pandemia, el avance a la paridad será más lento, podrían requerirse hasta más de 133 años para lograr una paridad entre hombre y mujeres a nivel global.

Desde la cuarta Conferencia Mundial de las Mujeres, realizada en Pekín 1995, ya se habían hecho planteamientos relevantes para pensar

en el desarrollo con perspectiva de género, enfocando la eliminación de actitudes y formas de discriminación que afectan las vidas de las niñas. La escuela puede ser la gran promotora en proteger y promover los derechos de las niñas, haciendo visibles sus necesidades y su potencial. Eliminar la discriminación de las mujeres en la educación y en la formación profesional, en la salud, la alimentación y la nutrición. Impulsar su participación en la vida cultural, política, social y económica. Erradicar las violencias sexistas y la discriminación contra las niñas en las familias. Promover en las familias la igualdad de trato y de oportunidades para ellas.

La crítica feminista también ha tocado a la investigación y las formas de detección, atención y prevención de la violencia. De más en más se avanza hacia la construcción de metodologías más situadas, interseccionales e incluyentes en el análisis de dimensiones como la diversidad sexual, étnica, etaria, la condición migratoria, la ubicación territorial, la adscripción religiosa y de otras particularidades que pueden constituir aspectos de la opresión o desventajas para las personas.

BIBLIOGRAFÍA

- Cabrera, Carmen. (2020). Perspectiva de género, desafíos para su inclusión en las políticas públicas. *Perspectiva*, 21(4).
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). (s.f.). En <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Diagnostico-AVGM.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (s.d.). [Ediciones varias].
- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM). (2012). *Estudio nacional sobre las fuentes, orígenes y factores que producen y reproducen la violencia contra las mujeres*. En <http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/103/1/images/1PresentacionResultadosEstudioNacionalsobrelasFuentesOrigenes.pdf>
- Convención de Belem do Pará. En <http://oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- Cruz Parceró, Juan A. y Vázquez, Rodolfo (Coords), (2010). *Derechos de las mujeres en el derecho internacional*. México: Editorial Fontamara; Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) Género, Derecho y Justicia.
- Escobar, Latapí Agustín y González de la Rocha, Mercedes. (2008). Girls, mother and poverty reduction in Mexico, pp. 435-468. En S. Razavi (Ed.), *The Gendered Impacts of Liberalization: Towards Embedded Liberalism?* Nueva York: Routledge; UNRISD.

- Declaración de Beijing (1995). En <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>
- Fierro Evans, María Cecilia. (2013, enero-junio). Convivencia inclusiva y democrática. Una perspectiva para gestionar la seguridad escolar. *Sinéctica*, 40, (México: Tlaquepaque).
- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. (s.f.). En <http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/mexico/fond/unifem.htm>
- Fondo de Población de las Naciones Unidas y El Colegio de San Luis de Potosí. (2014). *Estudio Diagnóstico sobre la violencia sexual contra las mujeres en el estado de San Luis Potosí (México)*. En <http://unfpa.org.mx/publicaciones/EstudioDiagnosticoViolenciaSexualContraMujeresEstadoSLP.pdf>
- Foro Económico Mundial (FEM). (2021, 31 de marzo). Global Gender Gap Report 2021 [Informe de la Brecha Global de Género 2021]. En <https://www.dw.com/es/la-pandemia-frenó-el-progreso-de-la-igualdad-de-género/a-57067207>
- Giroux, Henry A. (2019). ¿Cómo educamos para concienciar sobre la violencia? En Brad Evans y Sean Michael Wilson, *Retratos de la violencia*. México: Akal.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). (2016). Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH). En <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/endireh/2016/>
- Instituto Nacional de las Mujeres, México. (s.f.). En <http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/index.php>
- Instituto Nacional de las Mujeres; Secretaría de Gobernación, México y Organización de las Naciones Unidas. (2016). *La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2014*. México: SEGOB; INMUJERES; ONU Mujeres. En http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101258.pdf
- Lagarde y de los Ríos, Marcela. (2012). *El Feminismo en mi vida: Hitos, claves y topias*, México: Instituto de las Mujeres del Distrito Federal.
- Lagarde y de los Ríos, Marcela. (2018). *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. Madrid: Editorial Horas y horas.
- Lamas, Marta. (2002). *Cuerpo: Diferencia sexual y género*. México: Taurus.
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. (2007, 1 de febrero). *Diario Oficial de la Federación*, (México). En <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf>

- López Pérez, Oresta (Coord.). (2019) *Diagnostico de tipos y modalidades de violencia contra las mujeres en el estado de San Luis Potosí*. México: COLSAN; CONAVIM. En <https://diagnosticoslp.colsan.edu.mx>
- Marco Jurídico Ley General de Acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. (2009). *Red de investigadoras por la vida y la Libertad de las mujeres*. México: Serie por la vida y la libertad de las mujeres.
- Núcleo Multidisciplinario sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. (2012). *Aplicación práctica de los modelos de prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres. Protocolos de actuación*. México: IIJ; UNAM; CONACYT.
- Pacheco, Edith y Blanco, Mercedes. (2002). En busca de la “metodología mixta” entre un estudio de corte cualitativo y el seguimiento de cohorte en una encuesta retrospectiva. *Revista de estudios demográficos y urbanos*, pp. 485-521, (México: COLMEX).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México. (s.f.). En <http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/DHyG%20baja%20res.pdf>
- Secretariado Ejecutivo, México. (s.f.). En <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>
- Segato, Rita L. (2003) *Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*. Buenos Aires: Ediciones UNQ.
- Tepichin, Ana M.; Tinat, Karine y De Velasco, Luzelena. (2012). *Los grandes problemas de México. Tomo 8: Relaciones de género*. México: El Colegio de México.
- Vázquez Recio, Rosa; Calvo García, Guadalupe y López Gil, Mónica. (2021, febrero). Abandono escolar, éxito académico y género: abriendo caminos desde la interseccionalidad para la inclusión y la justicia, pp. 323-330. En *Proceedings INNODOCT/20. International Conference on Innovation, Documentation and Education*. Valencia: Editorial UPV.

Tercera parte
Cambios del trabajo docente en tiempos
de conservadurismo

EL SOCAVAMIENTO DE LO COMÚN EN LAS POLÍTICAS DOCENTES DEL GOBIERNO DEL EXPRESIDENTE MACRI EN ARGENTINA

Alejandro Vassiliades

INTRODUCCIÓN

Este capítulo se propone realizar un análisis de los procesos involucrados con el socavamiento de la idea de lo común en el campo de las políticas docentes, en tanto expresión de la retracción del derecho a la educación que apuntaló el gobierno del expresidente Macri en Argentina (2015-2019). Así, procura dar cuenta de una serie de transformaciones en el campo educativo reciente que, enmarcadas en el “giro a la derecha” en Argentina, impulsaron el desarme de las principales construcciones político-pedagógicas que el país había delineado en el período 2003-2015. Enfocado en una serie de intervenciones ligadas a la impugnación y el desarme de la idea de lo común articulada a la enseñanza y a la pedagogía, este texto aspira a reconstruir esas dinámicas y a dar cuenta de algunos de sus efectos.

La noción de lo común y la idea de que el trabajo docente resulta un ámbito clave para disputar las desigualdades sociales y educativas, fueron construcciones estructurantes de las políticas educativas entre 2003 y 2015, adoptando una presencia y una intensidad creciente en las definiciones estatales de ese período. En este capítulo se abordarán una serie de núcleos de sentido, articulaciones y tensiones que atravesaron el diseño e implementación de las políticas docentes recientes en Argentina en el período 2015-2019 –durante la presidencia de

Mauricio Macri–, haciendo foco en los modos en que ellas avanzaron en socavar la idea de lo común como horizonte de un proyecto de escolarización pública sostenido por el Estado. El análisis apunta a reconstruir los sentidos que estas políticas configuraron en torno de la construcción de posiciones docentes como modos de asumir el trabajo de enseñar, pensar sus alcances y problemas, plantear la transmisión intergeneracional, delinear los vínculos con las formas culturales y con las nuevas generaciones, y plantear significados acerca de los modos de trabajar con la desigualdad.

LO COMÚN EN DISPUTA

La noción de lo común ha sido una de las estructurantes del modo en que se pensó la escolarización en Argentina y ha estado íntimamente ligada a la manera en que se procesó la cuestión de la igualdad y la desigualdad educativa. A lo largo de la historia del sistema educativo, lo común no ha tenido un contenido fijo e inmutable, sino que ha estado compuesto de significaciones precarias y provisorias por las que se libraron disputas. Estas integran las luchas por la hegemonía en términos de fijar las articulaciones de sentido en torno de lo común en la educación escolar.

En este sentido, lo universal como movimiento de constitución de una totalidad y la definición lo común constituyen dos asuntos inescindibles (Diker, 2008). Una discusión central en torno del despliegue de la educación escolar es qué porción de la cultura se define como fondo compartido para todos y cómo se juega, allí, la construcción de lo común y la cuestión de la pluralidad de identidades en articulación con los modos en que la transmisión cultural procura instituir formas de vida, lenguajes, códigos y ciudadanías (Birgin y Serra, 2012).

En los orígenes del sistema educativo y del trabajo docente en nuestro país, “lo común” estuvo asociado al presunto carácter “universal” de la escuela y a su tendencia homogeneizadora, a partir de la cual se asumía su carácter inclusivo y se afirmaba la equivalencia entre aquella y la idea de igualdad (Dussel, 2004; Southwell, 2006). La escuela era “igual para todos”¹ porque supuestamente trataba a todos de la misma manera y a ellas debían acceder todos por igual. Lo común fue, así, entendido como lo mismo (Terigi, 2008), situación que se consolidó cuando, descubriéndose que el mero acceso no resuelve la cuestión de la igualdad, se planteó la necesidad de que todos

1 Como señala Diker (2008) a partir del análisis de la universalidad que realiza Badiou, se constituye para la educación escolar una tautología según la cual dado que lo que ella transmite es “lo común”, se dirige a todos, y porque se dirige a todos, eso que la escuela transmite es sinónimo de “lo común”.

alcanzaran los mismos resultados de aprendizaje. La escuela supuso, así, una definición específica de “lo común” y una acción sobre él (Serra, 2011). Esa misma definición implicó la fijación provisoria de un “afuera de lo común”, donde quedaban excluidos aquellos elementos y pautas culturales consideradas de menor valor, peligrosas o amenazantes, y que no entraban en el recorte cultural que la escuela transmitía y que era significado como común. La definición de este común supuso la producción de diferencias, jerarquías, negaciones y exclusiones (Diker, 2008), tanto de sujetos como de contenidos culturales.

Esta noción de lo común fue acompañada del proceso de estatalización de la educación escolar, y de la centralidad del Estado en la definición de las políticas públicas para este ámbito. Así, el trabajo docente ocupó un lugar central en el despliegue de las pautas de regulación social, estructuradas en torno de la equivalencia entre lo común, lo igualitario y lo mismo (Alliaud, 1993; Birgin, 2014). La principalidad estatal y la centralidad de lo público (Carli, 2003) fueron pilares del sostenimiento de esa articulación de sentidos para el ámbito escolar.

La irrupción drástica del proyecto neoliberal en Argentina, vehiculizada por la última dictadura cívico-militar-empresarial-eclesiástica a partir de 1976 supuso un fuerte quiebre del imaginario que había estructurado la escolarización moderna como un proyecto societal común asentado en la responsabilidad estatal y colectiva (Braslavsky, 1986). La instalación de premisas de corte liberal-mercantil, como la de la reducción de la intervención del Estado, la reorientación del *curriculum* hacia las demandas del mercado y el desplazamiento del trabajo docente a la tarea de “acompañamiento” de trayectorias escolares asumidas como individuales, reconfiguraron aspectos históricos de los modos en que los discursos pedagógicos dominantes habían hilvanado los sentidos de la escolarización y de la enseñanza.

La intervención dictatorial alteró el imaginario que había estructurado la escolarización moderna en nuestro país, donde el “ofrecimiento” de la educación escolar, considerada un derecho, definida, impulsada y desarrollada estatalmente, en la mayoría de los casos de manera centralizada y sin considerar necesariamente las demandas de la comunidad. Esta configuración había supuesto un papel central para los docentes, cuya intervención homogeneizante –y en numerosas ocasiones autoritaria– aspiraría a transformar decisivamente los horizontes de los niños y jóvenes que pasaban por las escuelas. El discurso de la igualdad que sustentó estas prácticas se asoció a una homogeneización que avasalló las diferencias a la vez que aspiraba a construir ciudadanía (Southwell, 2006). La propuesta de correr al docente a un costado, situándolo como facilitador de los aprendizajes

“individuales” –entendidos como cambios de conducta– de sus estudiantes y confinándolo al no intervencionismo pedagógico configuró una escuela “a demanda”, que debe adaptarse a los intereses y “potencialidades” de los alumnos. Desde los discursos parecía sostenerse una especie de “neodarwinismo educativo”, según el cual cada alumno llegaría en el aprendizaje hasta donde su “maduración” y sus “capacidades” le permitieran llegar. De este modo, la “modernización” propuesta por la administración dictatorial dismanteló esta característica propia de la escolarización moderna e instaló una lógica basada en los intereses y demandas de los particulares (Pineau, 2007).

Esta lógica particularista y de dilución de lo común se profundizó en la década de los noventa, con la implementación de la reforma educativa impulsada por el gobierno del expresidente Menem (1989-1999). 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. Las identidades se resquebrajaron y su configuración, en la década de los noventa, se produjo en el marco de crecientes desigualdades sociales y dinámicas fragmentadoras (Birgin, 1999). 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 y asociado a la igualdad fue resignificado en pos de la incorporación de criterios de la lógica de mercado, que no solo alcanzaron al despliegue de políticas que favorecieron la educación privada, sino que impactaron en la construcción de nuevos sentidos y prácticas para la educación escolar que reforzaron los ribetes particularistas que habían comenzado a instalarse durante la última dictadura.

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. 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.

Los modos en que se plantearon los vínculos entre escolarización trabajo docente e igualdad fueron revisados y reformulados por el discurso pedagógico oficial a partir de 2003, cuando una vez iniciado el gobierno de Néstor Kirchner se adoptaron una serie de medidas de política educativa que representaron un fuerte viraje respecto del período anterior. Como analizan trabajos anteriores (Vassiliades, 2014) tal reformulación se dio en torno de la equivalencia discursiva igualdad-inclusión educativa, y que ella dio lugar a dos cadenas de significantes emparentadas. Una de ellas asoció la igualdad y la inclusión educativas a la afirmación de la educación como derecho social, la principalidad estatal, la restitución de lo común y la consideración de la diversidad; mientras que la otra enlazó la igualdad y la inclusión educativas a la idea de centralidad de la enseñanza, el trabajo con situaciones de “desigualdad educativa” –tales como la sobreedad y la repitencia– y de “vulnerabilidad social”, y la promoción de modos organizacionales alternativos para las instituciones escolares. Procuraré abordar el modo en que se produjeron tales articulaciones, como así también dar cuenta de las expresiones asociadas a los significantes igualdad e inclusión educativa.

De manera específica, en el caso argentino la igualdad se inscribe como igualdad de oportunidades y se asocia a los intentos por instituir algo del orden de lo común, al que el carácter “nacional” y “provincial” de las leyes intenta aportar, que tiene expresiones en retóricas universalistas referidas al acceso y la permanencia en la educación básica. Asimismo, la igualdad también aparece como un principio general de la educación y como fin de las acciones (Saforcada y Vassiliades, 2011). De acuerdo con la discursividad oficial, el modo de construir igualdad es restituir el lugar de lo común y lo compartido, a través de la transmisión a las nuevas generaciones de los saberes y experiencias que constituyen el patrimonio cultural nacional y universal. Estas reformulaciones se dieron en un marco de crítica a las políticas neoliberales que también expresaron los gobiernos de Lula da Silva en Brasil y Hugo Chávez en Venezuela, configurando un polo latinoamericano de gobiernos de “centroizquierda” (Svampa, 2008).

La noción de igualdad asociada a lo común adoptó un ribete más a lo largo del período 2003-2015: la idea de que las instituciones

podían y debían revisar sus formatos para convocar de otros modos a los/as estudiantes que asistieran a ellas. Este planteo fortalecía el argumento de que, desde el trabajo docente, había una serie de aspectos a posicionar como prioritarios, como condición para que desde allí fuera posible la construcción de una escolarización común inclusiva e igualitaria.

LOS AÑOS DEL GOBIERNO DEL EXPRESIDENTE MACRI: SOBRE EL SOCAVAMIENTO DE LO COMÚN

La llegada al poder del macrismo implicó, para la Argentina, la vivencia directa del proceso de restauración conservadora que vivió la región hacia mediados de la década pasada. El gobierno del expresidente Macri (2015-2019) condensó, en el “giro a la derecha” que representó, la restitución brutal de principios neoliberales que los anteriores gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) habían desplazado.

A partir del cambio de gobierno en diciembre de 2015, se sucedieron enfáticos movimientos en la construcción del discurso pedagógico oficial que expresaron una fuerte reversión de las articulaciones anteriores. Estas reformulaciones se dirigieron a la impugnación del valor de la escuela pública y al desarme del vínculo que había sido trazado entre inclusión y calidad. Se asentaron en la idea de que la baja de esta última respondía a las dinámicas incluyentes de las políticas desarrolladas entre 2003 y 2015. Así, el argumento principal fue que una mayor incorporación de estudiantes que previamente no asistían a las instituciones escolares –producto de la extensión de la obligatoriedad escolar en 2006 pero, sobre todo, de las políticas que intentaron acompañar este proceso– habría tenido como consecuencia un descenso de la “calidad educativa”. Nuevos públicos (en la mayoría de los casos, primeras generaciones de estudiantes que acceden en sus familias) en los niveles medio y superior habrían producido un descenso de la calidad educativa producto de esa diversificación.

Estas intervenciones se enmarcan en un conjunto de pautas que se dirigieron a repositionar la formación y el trabajo docente en términos de las expectativas, horizontes y coordenadas en las que se debe desarrollar. El Plan Nacional de Formación Docente 2016-2021, elaborado en el gobierno del expresidente Macri, es un exponente de estos desplazamientos. El documento posee una serie de pilares sintetizados como “visiones”, a la usanza del registro empresarial para presentar los fines de una organización, en los que se destaca el planteo de que una formación docente de calidad es aquella que logra desarrollar “capacidades” en los estudiantes de los futuros profesores y profesoras:

Fortalecer las prácticas de los docentes y directores en ejercicio.

VISIÓN: Que todos los docentes y directores en ejercicio participen regularmente de instancias de formación que les permitan desarrollar las capacidades fundamentales de los estudiantes. (...)

El INFD promoverá la formación de los docentes en innovaciones pedagógicas que demuestren tener impacto en el desarrollo de las capacidades fundamentales de todos los estudiantes (Instituto Nacional de Formación Docente, 2016: 5-15; las mayúsculas son del original).

La formación docente adopta un anclaje doblemente particular: las instancias formativas promueven capacidades en cada docente, de forma individual, y ello permite luego desarrollar las capacidades de los estudiantes. La tarea pedagógica se aleja de la noción de enseñanza –escasamente planteada en el documento– y se aproxima al acompañamiento y la guía:

La apuesta está centrada en la formación de docentes que acompañen a los estudiantes en la construcción de las capacidades para actuar en libertad en diferentes esferas de la vida social. Entre ellas, la creatividad, la comprensión, la regulación del propio aprendizaje, el trabajo colaborativo, la comunicación, la iniciativa, la apertura hacia el aprendizaje, el compromiso, la empatía y el pensamiento crítico (...).

Con la finalidad de construir una sociedad preparada para el futuro donde el desarrollo social, individual, económico y cultural depende del acceso a capacidades fundamentales por parte de todos los miembros de la sociedad, este plan propone políticas para formar profesores sólidos, críticos y motivados (Instituto Nacional de Formación Docente, 2016: 3).

Los horizontes para la docencia quedan reducidos a formar capacidades para actuar “en libertad”, ubicando en ellas aspectos actitudinales inespecíficos (“la comprensión”, “la comunicación”, “el compromiso”, “la empatía”), elementos ligados a la regulación “del propio aprendizaje” –evitando involucrarlo con la enseñanza–, y la mención al “pensamiento crítico”. Como puede verse, la formación docente no aparece ligada ni al valor de la enseñanza, ni a las fundamentaciones de corte pedagógico, ni a la intervención en una sociedad atravesada por la desigualdad. En este marco, la única alusión relativa a lo justo que plantea el Plan Nacional de Formación Docente es el de la superación de las “brechas” entre los estudiantes que no construyen los mismos aprendizajes en sus trayectorias escolares:

Cuatro principios guían las políticas nacionales de formación docente orientadas al conjunto del sistema formador, que comprende tanto a los ISFD de gestión estatal y privada como a las universidades. El primero, vinculado con el concepto de justicia educativa, que exige formar docentes capaces de lograr que todos los estudiantes desarrollen capacidades

fundamentales comunes, tomando en cuenta a la vez los diferentes contextos, culturas y estilos de aprendizaje de los alumnos. A través de las políticas de formación docente y en articulación con otras políticas educativas y sociales, el Estado nacional y los estados provinciales asumen la responsabilidad de priorizar a los sectores más vulnerados y garantizar el derecho a un currículum compartido, para reducir las brechas de saberes entre los alumnos más y menos desfavorecidos (Resolución del Consejo Federal de Educación 286/16, 2016: 4).

La noción de justicia educativa sobre la que trabaja el plan descansa sobre el logro de “capacidades fundamentales comunes” tomando en cuenta –de forma inespecífica– culturas y estilos de aprendizaje de los alumnos. Allí reside la única alusión a lo común que realiza el Plan Nacional de Formación Docente. El derecho a un currículum compartido (que no es lo mismo que el logro de capacidades fundamentales comunes) es el horizonte y el límite de la definición de lo común, que no involucra un diagnóstico respecto de cuáles son las situaciones injustas o del ámbito de la desigualdad sobre las que sería necesario operar. Tampoco se establecen aquí cuáles son las posibilidades que la enseñanza tendría para el abordaje de estos escenarios.

Estas asunciones dan cuenta del fuerte viraje que provocó el macrismo en el planteo de los vínculos entre educación y desigualdades. Planteando a estas últimas como resultado de una lógica meritocrática basada en el presunto esfuerzo (o ausencia de esfuerzo) particular, el modelo “emprendedor” de éxito individual (Canelo, 2019) ubicó a los docentes en acompañantes de quienes fueran a desarrollar sus capacidades para insertarse en él. Este planteo se articuló con la idea de que los individuos deben vivir en una sociedad atravesada por la idea de la “meritocracia”, donde el éxito presuntamente se alcanzaría a través del esfuerzo personal, y para la que sería necesario incorporar habilidades ligadas al liderazgo y el “emprendedurismo” (Feldfeber, 2016).

Este giro trastocó drásticamente la relación entre la educación escolar y las desigualdades, que se vio reconfigurada por el discurso pedagógico del macrismo. La desigualdad pasó a ser naturalizada y entendida como producto esperable de una sociedad meritocrática, en la que algunos/as merecen más y otros/menos. Posiblemente en este viraje esté una de las mayores intervenciones de la política educativa del gobierno de Macri sobre el derrotero pedagógico de los gobiernos kirchneristas que lo antecedieron entre 2003 y 2015. Las políticas docentes del macrismo se posicionaron en la búsqueda de interpelar a las identidades docentes desde estas coordenadas particularistas.

En este contexto, el docente a valorar tiene, como precondition, que este adopte una actitud motivadora y orientada al desarrollo de sus capacidades individuales:

El segundo principio sostiene la valoración de los docentes. Este plan busca el desarrollo de la profesión docente, partiendo de la experiencia y el conocimiento previos, pero apostando además a fortalecer la motivación en su tarea, sus capacidades y un vínculo más colaborativo entre integrantes de un mismo colectivo docente. Esto permitirá reposicionar al docente en la escena pública, consolidar el vínculo con las familias y construir lazos de confianza para favorecer la apropiación de los procesos de cambio con el apoyo continuo del Estado (Instituto Nacional de Formación Docente, 2016: 5).

La docencia valiosa se asocia al desarrollo de aptitudes motivacionales, al tiempo que formación de profesores aparece subordinada a la respuesta a las “exigencias” de determinados cambios o modelos societales, tales como la llamada “sociedad del conocimiento”, que no aparecen abordados críticamente:

Por último, el cuarto principio plantea la necesidad de renovar la enseñanza. Es imperativo transformar las prácticas docentes para que sean eficaces y pertinentes con las demandas de la sociedad del conocimiento, en la cual los objetivos de la escuela son cada vez más ambiciosos y donde la autoridad tradicional de las instituciones está en permanente cuestionamiento (Instituto Nacional de Formación Docente, 2016: 5).

La “valoración”, además, involucra el desarrollo de actitudes personales y motivacionales por parte de los docentes, desplazando las fundamentaciones y discusiones propias de la pedagogía que podrían involucrar estas definiciones. Los pilares centrales de la formación docente se desplazan a propuestas asentadas en una incorporación banal del discurso de las neurociencias y de la educación emocional (Abramowski, 2018).

La supuesta “valoración docente convive y se articula con movimientos contemporáneos de impugnación a la formación y el trabajo docente: los espacios que las políticas gubernamentales nacionales dan a ONG como Fundación Varkey y su Programa “Enseña por Argentina”, que plantea un “entrenamiento” docente de cuatro meses basado en componentes vocacionales; la propuesta del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires de cerrar los 29 Institutos Superior de Formación Docente en favor de la creación de una universidad nueva (la UNICABA), con el argumento de que ello implicaría una jerarquización de la formación porque la trasladaría a un ámbito universitario; la extendida desfinanciación de las universidades públicas –en las que se forman docentes y en las que se investiga sobre el trabajo docente– y su desplazamiento en las instancias de debate de las políticas públicas, a las que sectores empresariales y del mundo financiero son ampliamente convocados (Feldfeber, 2020; Feldfeber y Gluz, 2019).

El discurso pedagógico del macrismo articuló un desplazamiento del campo de la pedagogía en el diseño y definición de políticas públicas para la formación y el trabajo docente. En el marco de una restitución tecnocrática-particularista, los problemas de la educación son planteados como temas a resolver individualmente, con un impulso “emprendedor” y una puesta en juego de habilidades intrapersonales, a la vez que se diluye todo horizonte de lo común y de lo colectivo. Estas intervenciones confluyen con el despliegue público de discursos acerca del déficit docente que fortalecen la noción del disvalor de la tarea de enseñar (Vassiliades, 2020).

En el marco de estas interpelaciones, la relación pedagógica es desplazada a una faceta netamente mercantil: los docentes adquirirían diversas “capacidades” (investidas de neutralidad) en la formación docente para luego emplearlas en su práctica cotidiana para generar que los/as estudiantes adquieran capacidades cuya politicidad se invisibiliza. La mercantilización de las relaciones pedagógicas posiciona al trabajo docente en un servicio individual orientado a una demanda particular en el que la visión de lo colectivo, lo común y lo estatal se diluye. En este plano, el trabajo docente tiende a una progresiva uberización (Morozov, 2016).

Finalmente, en el Plan Nacional de Formación Docente 2016-2021 se construye una idea de formación desgajada de los saberes y experiencias que actualmente se producen en el seno de las prácticas pedagógicas cotidianas que los y las docentes llevan adelante en las escuelas. El objetivo de lograr que todos los docentes cuenten con “capacidades” no se apoya en estas instancias y, cuando se recurre a ellas, su elección queda reducida a presuntos “buenos indicadores educativos”, que marcan que el contacto con ellas sería favorable:

Una política estratégica para garantizar mayor cantidad de docentes noveles que cuenten con los conocimientos, las capacidades y las actitudes necesarios en el desempeño de la profesión, requiere afianzar la formación de los equipos directivos y de los profesores de los ISFD (...). Una línea de acción sobre la que se avanzó en la década pasada es el fortalecimiento de las prácticas profesionales durante la formación inicial, que comenzaron a realizarse desde el primer año de formación y deben ser acompañadas por las escuelas y los ISFD. Por último, se apoyará a las jurisdicciones para fortalecer el vínculo de los ISFD con las escuelas asociadas y para generar las condiciones institucionales necesarias para poder seleccionar estas escuelas según criterios objetivos, de tal manera que sean de contextos diversos, tengan propuestas pedagógico-institucionales potentes y presenten buenos indicadores educativos, en tanto constituyen una instancia muy importante sobre la cual se modela de alguna manera la enseñanza en los futuros docentes (Instituto Nacional de Formación Docente, 2016: 9).

La invisibilidad que el discurso pedagógico del macrismo configura sobre la potencia de las prácticas docentes abarca también los modos en que se plantea la evaluación (en términos de medición estanca) del sistema formador y la función de investigación en instituciones formadoras. La producción de esta “ausencia” sobre las pedagogías que se traman y disputan en la cotidianeidad escolar encuentra su máxima expresión en la puesta en circulación de un discurso estandarizado sobre los problemas educativos contemporáneos. Un conjunto muy diverso de intervenciones por parte de diferentes actores ha venido produciendo y poniendo en circulación significados inamovibles y ligados al señalamiento de presuntos disvalores de la escolarización pública y del trabajo docente. Estas perspectivas estandarizan la mirada sobre los problemas educacionales, surcando el campo pedagógico y procurando hegemonizar el modo en que se habla, interpreta y comprende la tarea de enseñar.

CONCLUSIONES

Una mirada a nuestra región en los últimos años arroja, como señala Kessler (2014), que la desigualdad persistente sigue siendo el gran enigma latinoamericano. En el abordaje de este problema, debe considerarse su carácter múltiple, plural e interdependiente respecto de otros fenómenos globales y locales (Jelin, Motta y Costa, 2020). Este capítulo ha tenido la intención de proponer una aproximación al caso argentino entre 2015 y 2019 –período hito en la restauración conservadora y neoliberal que atravesó el país–, para explorar la regulación estatal en torno de los vínculos entre el trabajo docente y la idea de lo común, como modo de dar cuenta de las categorizaciones y producciones de sentido en torno de la desigualdad puestas a circular desde las políticas públicas.

El derrotero específico por el Plan Nacional de Formación Docente da cuenta de los modos específicos en que las regulaciones asumieron la destitución de, al menos, tres principios nodales de las políticas docentes de los gobiernos populares previos (2003-2015). En primer lugar, el profundo socavamiento de la idea de lo común como articuladora de las políticas públicas del período anterior, sustituyéndola por premisas particularistas que afianzaron el carácter marcadamente neoliberal de la reforma del macrismo. En segundo lugar, el desplazamiento del lenguaje específico de la pedagogía y de las contribuciones específicas de este ámbito para, en su lugar, abrir la interlocución a fundaciones privadas, empresas, referentes del mundo financiero y exponentes de un nuevo discurso pseudo-emocional ligado a la autoconstrucción del perfil emprendedor y de liderazgo. En tercer lugar, la restitución de un rasgo característico de las reformas neoliberales de sesgo tecnocrático: la idea de que la formación y el trabajo docentes son ámbitos posibles de ser resueltos con intervenciones

presuntamente asépticas y ligadas a la promoción de capacidades individuales para participar pasivamente de una sociedad incierta, cambiante, y crecientemente desigual. La visibilización de los pilares que reconfiguraron los vínculos entre educación y desigualdad resulta un paso indispensable para imaginar formas de disputa que vuelvan a reposicionar un horizonte pedagógico común y emancipador.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramowski, Ana. (2018). El avance de la educación emocional en la Argentina. *Revista Bordes*, 3(10), 3-10. En <http://revistabordes.com.ar/respiracion-artificial/>
- Alliaud, Andrea. (1993). *Los maestros y su historia: los orígenes del magisterio argentino*. Buenos Aires: CEAL.
- Birgin, Alejandra. (1999). *El trabajo de enseñar. Entre la vocación y el mercado: las nuevas reglas del juego*. Buenos Aires: Troquel.
- Birgin, Alejandra. (2014). *Estudio sobre criterios de calidad y mejora de la formación docente del Mercosur*. Buenos Aires: Teseo.
- Birgin, Alejandra y Serra, Silvia. (2012). Cultura y formación docente: viejas fórmulas y nuevas encrucijadas, pp. 235-256. En Alejandra Birgin (Comp.), *Más allá de la capacitación. Debates acerca de la formación de docentes en ejercicio*. Buenos Aires: Paidós.
- Braslavsky, Cecilia. (1986). *La transición democrática en la educación*. San Juan: Centro de Estudios de Cultura y Sociedad.
- Canelo, Paula. (2019). ¿Cambiamos? La batalla cultural por el sentido común de los argentinos. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Carli, Sandra. (2003). Educación pública. Historia y promesas, pp. 11-26. En Myriam Feldfeber (Comp.), *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo*. Buenos Aires: Noveduc.
- Consejo Federal de Educación. (2016). *Resolución 286/16*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- Diker, Gabriela. (2008). ¿Cómo se establece qué es lo común?, pp. 147-171. En Graciela Frigerio y Gabriela Diker (Comps.), *Educación: posiciones acerca de lo común*. Buenos Aires: Del Estante Editorial.
- Dussel, Inés. (2004). Inclusión y exclusión en la escuela moderna argentina: una perspectiva postestructuralista. *Cadernos de Pesquisa*, 34(122), 305-335. [<https://doi.org/10.1590/S0100-15742004000200003>].
- Feldfeber, Myriam. (2016). Facsímil: algunas notas para analizar el discurso hegemónico sobre la calidad y la evaluación, pp. 85-105. En Gabriel Brener y Gustavo Galli (Comps.), *Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado o el mérito como opción única de mercado*. Buenos Aires: La Crujía.

- Feldfeber, Myriam. (2020). Las Políticas Docentes en Argentina a Partir del Cambio de Siglo: Del Desarrollo Profesional al Docente “Global”. *Sisyphus. Journal of Education*, 8(1), 79-102, (Universidade de Lisboa).
- Feldfeber, Myriam y Gluz, Nora. (2019). Las políticas educativas a partir del cambio de siglo: Alcances y límites en la ampliación del derecho a la educación en la Argentina. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 7(13), 19-38.
- Instituto Nacional de Formación Docente. (2016). *Plan Nacional de Formación Docente 2016-2021*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- Jelin, Elizabeth; Motta, Renata y Costa, Sergio. (2020). *Repensar las desigualdades. Cómo se producen y entrelazan las asimetrías globales (y qué hace la gente con eso)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Kessler, Gabriel. (2014) *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Morozov, Evgeny. (2016, marzo). La uberización del mundo. *Le monde Diplomatique*, 201, (Buenos Aires).
- Pineau, Pablo. (2007). Algunas ideas sobre el triunfo pasado, la crisis actual y las posibilidades futuras de la forma escolar, pp. 33-44. En Ricardo Baquero, Gabriela Diker y Graciela Frigerio (Comps.) *Las formas de lo escolar*. Buenos Aires: Del Estante Editorial.
- Saforcada, Fernanda y Vassiliades, Alejandro. (2011). Las leyes de educación en los comienzos del siglo XXI: del neoliberalismo al Postconsenso de Washington en América del Sur. *Educação & Sociedade*, 32(115), 287-304. [<https://doi.org/10.1590/S0101-73302011000200003>].
- Serra, Silvia. (2011). *Cine, escuela y discurso pedagógico. Articulaciones, inclusiones y objeciones en el siglo XX en Argentina*. Buenos Aires: Teseo.
- Southwell, Myriam. (2006). La tensión desigualdad y escuela. Breve recorrido de sus avatares en el Río de la Plata, pp. 47-79. En Pablo Martinis y Patricia Redondo (Comps.), *Igualdad y educación. Escrituras entre (dos) orillas*. Buenos Aires: Del Estante Editorial.
- Svampa, Maristella. (2008). Las fronteras del Gobierno de Néstor Kirchner, pp. 43-73. En Maristella Svampa, *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Terigi, Flavia. (2008). Lo mismo no es lo común, pp. 209-221. En Graciela Frigerio y Gabriela Diker (Comps.), *Educación: posiciones acerca de lo común*. Buenos Aires: Del Estante Editorial.

- Vassiliades, Alejandro. (2014). El discurso pedagógico oficial en Argentina (2003-2013): trabajo docente e igualdad. *Cadernos de Pesquisa*, 154(44), 1.012-1.027. [<https://doi.org/10.1590/198053142806>].
- Vassiliades, Alejandro. (2020). Impugnaciones de la enseñanza y desplazamientos de la pedagogía: políticas docentes y discursos estandarizados en Argentina durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019). *Espacios en Blanco. Revista de Educación*, 2(30), 247-262. [<https://doi.org/https://doi.org/10.37177/UNICEN/EB30-275>].

NADA SERÁ COMO ANTES: EL FUTURO DE LA PROFESIÓN DOCENTE EN CUESTIÓN

Eliza Bartolozzi Ferreira, Dalila Andrade Oliveira
y Livia Maria Fraga

INTRODUCCIÓN

El debate sobre el futuro de la profesión docente se hace necesario y urgente, en medio de la crisis de la educación ahora potenciada por la pandemia de la COVID-19 que asoló Brasil de manera brutal. Desde finales del siglo XX, las crecientes transformaciones provocadas en el mundo del trabajo afectan las condiciones del ejercicio de la profesión docente, de modo tal que producen fenómenos de precarización del trabajo por medio de un modelo de regulación basado en la Nueva Gestión Pública (NGP). Las reformas implementadas a la educación imprimieron nuevas prácticas que buscan alterar los valores y las identidades que, históricamente, constituyeron la profesionalización docentes.

La escala de riesgos que vive la profesión docente es cada vez mayor, considerando los últimos cambios ocurridos en la legislación laboral brasileña, adensadas por el retroceso político del país y por las incertidumbres provocadas por una pandemia que transforma la enseñanza en una actividad *online*. La educación escolar pasa a ser ejercida en el ambiente doméstico y llega a los estudiantes por medio de pantallas.

Este texto busca discutir los efectos (aun en curso) del fenómeno de la actual precarización de la profesión docente revelada por la pandemia, a partir de la investigación realizada con el objetivo de

conocer la realidad vivida por los profesores de la Educación Básica en Brasil cuando fueron obligados, por la crisis sanitaria, a transponer su acción pedagógica de un lugar conocido hacia uno desconocido. La primera sección del texto debate la complejidad de la profesión docente en Brasil y los riesgos que conllevan las actuales narrativas económicas en el campo de la educación. La segunda sección presenta los datos de la investigación realizada por Gestrado-UFMG sobre el trabajo de los docentes durante la pandemia.

Esperamos que el debate aquí iniciado pueda contribuir con los estudios del campo de la política educativa, pero también con la reflexión colectiva sobre los desafíos actuales para la profesión docente de modo a hacer valer la escuela pública, laica, gratuita y de calidad socialmente referenciada.

LA PROFESIÓN DOCENTE EN TRANSICIÓN

La profesión docente se caracteriza por el desarrollo de un trabajo pedagógico de gran complejidad, puesto que involucra aspectos políticos, sociales, antropológicos, psicológicos, económicos y culturales. La profesión docente, en Brasil, se constituyó históricamente en un grupo profesional no homogéneo, mayoritariamente compuesto por funcionarios públicos en los ámbitos federal, estatal y municipal, por tratarse de un país federativo, cuyas competencias en educación son compartidas por los entes que componen la federación.

En Brasil, el Censo Escolar 2020 (INEP, 2021) registra un total de 2.189.005 docentes de Educación Básica, que se desempeñan predominantemente en escuelas urbanas (87,9%). El 80% de ese universo son mujeres. Pertenecen a las redes públicas de enseñanza (federal, estadual y municipal) y representan la cantidad de 1.711.932 docentes (78%). Los municipios constituyen los principales empleadores de todos los docentes del sector público y representan el 66,2% del total. En las redes públicas predomina el vínculo laboral "Concursado/efectivo/estable" (69%). Sin embargo, es significativa la presencia de contratos temporales en estas redes, que componen la tercera parte (32%) de los vínculos informados. Más del 86% tienen formación en el nivel superior, la mayoría con licenciaturas. El rango etario predominante varía de 25 a 49 años (74%), las mujeres tienen mayor presencia en el rango de 40 a 49 años, mientras que los varones, que son más jóvenes, tienen mayor presencia en el rango de 30 a 39 años. Estos docentes actúan en 179.533 establecimientos escolares, que acogen a 47.295.294 estudiantes de todas las etapas y modalidades de la educación básica. La educación básica según el nivel de enseñanza se desglosa en tres etapas: educación infantil (para niños de 0 a 5 años), educación primaria de nueve años (para niños entre 6 y 14 años) y enseñanza media

(para jóvenes de 15 a 17 años). Estas etapas pueden ofrecerse, además de la enseñanza regular para las edades antes mencionadas, según las modalidades de enseñanza: educación de jóvenes y adultos, educación especial, educación profesional.

Los análisis acerca del desarrollo de la profesión docente, y de las reestructuraciones observadas en las últimas décadas, deben tener en cuenta las diferenciaciones internas del profesorado brasileño, no obstante el concepto genérico de profesión, conforme resalta Dalila Oliveira (2010), que es un término que se refiere a las actividades especializadas que poseen un cuerpo de saberes específico y accesible solo a cierto grupo profesional, con códigos y normas propias y que se insertan en determinado lugar en la división social del trabajo. De todos modos, consideramos que solo es posible hablar de profesión docente en Brasil a partir de la institución de los sistemas escolares estatales.

Es sabido que la historia de los sistemas nacionales de educación en Brasil y América Latina está marcada por una gran desigualdad. Desde sus inicios, las escuelas fueron dirigidas a los hijos de las élites blancas, dejando afuera a los nativos, los negros y los considerados salvajes (Puiggrós, 2010). En el caso específico de Brasil, que es un país sumido en profundas y diversas desigualdades, su historia refleja las transformaciones ocurridas en el tiempo, de las cuales la educación escolar se convierte tardíamente en un derecho social, donde los trabajadores docentes cumplen un papel central en la consecución de ese derecho.

A partir de la organización escolar que fue construida a lo largo de la historia, la profesión docente enfrentó políticas educativas que buscaron delimitar y desarrollar los conocimientos considerados necesarios para el ejercicio de la docencia, para la organización de la carrera, los modelos de formación y, también, los valores y conductos adecuados para el acto de enseñar. Ciertamente, las disputas y conflictos atraviesan esa profesión en cada momento histórico, muchas veces materializados por los movimientos organizados en asociaciones y sindicatos que han contribuido a la estructuración de la profesionalización docente.

Sin embargo, las formas de organización escolar en un país dividido y segmentado por esferas administrativas autónomas produjeron una profesión docente de fuerte heterogeneidad. Son varios los perfiles y carreras de profesionales construidos de acuerdo con la etapa de la enseñanza (infantil, fundamental, media y sus modalidades), de nivel (Educación básica y superior) y de la esfera Federativa (municipal, estatal, federal). Esa heterogeneidad puede ser observada en la existencia de diferentes carreras y salarios, formas de contratación precarias y proyectos pedagógicos diversos, cuyos aspectos son

vivenciados en espacios escolares desiguales, en especial en lo referente a la infraestructura y los recursos tecnológicos. Paradójicamente, el ejercicio de la profesión docente convive con normas nacionales, estatales y municipales, así como con evaluaciones estandarizadas.

Es en el interior de esa compleja heterogeneidad que la educación brasileña se ve ante una crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19, que profundiza las desigualdades educativas y agrava las incertidumbres sobre el derecho a la educación y el propio derecho al ejercicio de la profesión docente, porque al mismo tiempo vivimos un retroceso político y social de gran envergadura.

Desde el golpe parlamentario mediático de 2016, que interrumpió el Gobierno de Dilma Rousseff, la profesión docente es amenazada por políticas restrictivas de los derechos laborales, se vulnera la libertad de cátedra y se tensionan conceptos (y prejuicios) sobre el género, la religión y el conocimiento científico e histórico. Como ejemplo, podemos citar los recientes cambios ocurridos en la legislación laboral brasileña, que pasa a permitir la contratación de personas jurídicas para actividades con arreglo a fines y no más en relación a los medios, como era hasta entonces. Esa política tiende a estimular formas de contratación de trabajadores mediadas por empresas de prestación de servicios subcontratados. Esta experiencia en el contexto escolar puede incrementar aún más la contratación de profesores sin concurso público –y sin los derechos y garantías ganados a lo largo de más de un siglo, como, por ejemplo, el pago de un piso salarial y la estabilidad en el empleo– que, en consecuencia, aumenta la rotación de los profesores. En la literatura específica se ha demostrado que las altas tasas de rotación de los profesores pueden interferir en el proceso educativo, ya que un cuerpo docente estable suele estar más integrado y tiene mayor capacidad para evitar rupturas en el proyecto pedagógico de la escuela (Ingersoll, 2015; Pereira Jr. y Oliveira, 2016). Otro ejemplo de retroceso es el movimiento Escuela sin Partido¹ que

1 El movimiento Escuela Sin Partido (ESP), creado en 2004 por el abogado y exfiscal paulista Miguel Nagib, se convirtió en uno de los principales actores del juego político en el campo educativo brasileño. El ESP adopta la premisa de que la educación brasileña fue contaminada por fuerzas de izquierda en el espectro político que buscan inducir a los estudiantes a contrariar sus valores morales familiares y, así, defender ideales propios de la izquierda política, como el socialismo y el respeto a la diversidad de géneros. Los profesores serían sujetos fundamentales en esa empresa de dominación de la izquierda, pues estos actuarían como militantes “travestidos” de docentes, adoctrinando ideológicamente a los alumnos en el ambiente cautivo del aula para sus objetivos políticos. Como principal forma de acción para imponer sus pautas en el sistema educativo, el ESP alienta a los legisladores de todas las esferas del país a presentar Proyectos de Ley (PL) contra lo que se considera adoctrinamiento ideológico, como el enfoque de género en las escuelas, entre otras pautas (Rezende, 2021; Pena, 2017).

persigue a los profesores, criminaliza la ciencia con posicionamientos de intolerancia y odio –contra todos aquellos que piensan diferente– y limita la autonomía docente.

Esas políticas de carácter retrógrado están insertas en el contexto de los profundos cambios de orden social y económico provocados por la globalización neoliberal que engendró una nueva racionalidad, cuya tendencia es organizar la conducta de los gobernados, y no solo la de los gobernantes. Así, podemos entender, a partir de la expresión de Dardot y Laval (2016), que estamos ante una “nueva razón del mundo” que se refiere a “un conjunto de discursos, prácticas y dispositivos que determinan un nuevo modo de gobierno de los hombres según el principio universal de la competencia” (p. 17). Se trata de un orden que tiene el “gobierno empresarial” como dirección en la conformación de subjetividades, que busca acentuar la responsabilidad individual y el autocontrol. Una responsabilidad adquirida por la interiorización de coerciones, lo que significa, en las palabras de los autores, “ser emprendedor de sí mismo”.

En ese escenario, el retroceso de la educación como derecho puede ser entendido como una política o un mecanismo para enmarcar la formación escolar, de manera tal que incluye a una concepción de familia tradicional, cristiana y blanca al mismo tiempo que legitima la racionalidad de la globalización neoliberal. La idea es desarrollar una especie de compromiso moral de la sociedad basado en los valores que disciplinan los procesos formativos para estandarizar las conductas humanas que les interesan a las narrativas económicas.

De acuerdo con la investigación² en desarrollo sobre la nueva Enseñanza Media en Brasil, observamos que el espíritu empresarial pasa a ser considerado un valor fundamental en el proceso formativo de los estudiantes. En 2017, la Enseñanza Media fue reformada por medio de la Ley N° 13.415/2017, sancionada en su totalidad por el entonces presidente Michel Temer. La reforma tenía como uno de sus objetivos adecuar esa etapa de la Educación Básica a la implantación de la Base Nacional Común Curricular (BNCC), que en aquel momento era analizada por el Ministerio de Educación (MEC).

El texto de la Ley establece la segmentación de disciplinas en la Enseñanza Media de acuerdo con áreas del conocimiento y la implementación gradual de la enseñanza a tiempo completo. Los argumentos que justifican estos cambios se basan en la defensa de una mayor flexibilidad, ya que supuestamente los estudiantes tendrían más

2 Investigación coordinada por la profesora Eliza Bartolozzi Ferreira, *La “nueva enseñanza media”: globalización y gobernanza educativa* (CNPq Proceso N° 423626/2018-3).

libertad para tomar sus decisiones con respecto a los itinerarios formativos que los conducen a una profesión. Por eso, el espíritu empresarial se convierte en un valor fundamental en esta reforma.

Los docentes que enseñan en esta etapa de la educación son sometidos a cursos de formación, para incorporar el tema a sus disciplinas. La orientación dada por algunos sistemas educativos es para que el docente sea incorporado en el trabajo pedagógico como “socio”, que debe entender que el estudiante es capaz de llevar a cabo todas las etapas necesarias para desarrollar su proyecto de vida. El proyecto de la vida, por cierto, es una disciplina que se ha creado en todas las escuelas secundarias del país en el marco de la implementación de la “nueva Escuela Secundaria”. El objetivo se centra en la historia personal de cada estudiante, cuya orientación es desarrollar la autodisciplina, la flexibilidad y las competencias que deben servir de soporte para la concretización de un proyecto de vida. Esa disciplina es la amalgama de la práctica pedagógica, pues pasa a ser el eje del currículo.

Podemos decir que, actualmente, ocurre una especie de transmutación en el sentido general de capital humano, tal como fue incorporado en la educación brasileña en el siglo XX. La noción de capital humano tenía una dimensión que podemos reconocer como externa, porque remitía a las escuelas la responsabilidad de transferir un *stock* de conocimientos con el objetivo último de cualificar trabajadores, a pesar de la función socializadora de la escuela. La calificación, según Laval (2004), ahora se sustituye por la noción de competencia, ya que está más vinculada a la antigua sociedad salarial. La competencia está relacionada con la exigencia de eficacia y flexibilidad propias de una sociedad que ha roto el vínculo entre un oficio, una especialidad y un diploma.

La noción de capital humano en el siglo XXI remite, sobre todo, a una dimensión interna que busca la fabricación de subjetividades para el mercado; una conducta personal basada en valores e imágenes ilusorias de un futuro prometedor para estudiantes situados en las franjas de la sociedad. El currículo, basado en competencias, propone desarrollar el hábito de control continuo. “La profesionalización cambia entonces de sentido. No remite más a una especialización articulada a un puesto, sino a actitudes y a la socialización en la empresa” (Laval, 2004: 79).

Estas dimensiones pueden ser percibidas también en los cambios vividos por la profesión docente en la actualidad. La retórica en torno a la producción de “buenos profesores” como profesionales reflexivos, responsables, innovadores, creativos y emprendedores apela a un profesor “superhéroe” que puede garantizar el aprendizaje de los alumnos, independientemente de las condiciones ofrecidas (Oliveira, 2018).

Estos cargos, o incluso las altas expectativas con respecto al trabajo docente, interfieren en sus identidades profesionales, ya que ellos mismos acaban por asumir la responsabilidad de alcanzar los patrones de aprendizaje definidos por las evaluaciones externas como estrategias para la reducción de las desigualdades.

Ese escenario transforma la identidad profesional, que se aleja de una ética del servicio público hacia una ética del mercado, donde impera un nuevo lenguaje, una nueva socialización y otra organización de los ambientes pedagógicos (Tardif y Lessard, 2008). La autonomía está controlada, la coerción es flexible y el autocontrol es la conducta aceptable. Los procesos formativos –de los estudiantes y docentes– quedan reducidos al acto de movilizar las aspiraciones de realización personal al servicio de la escuela-empresa, transfiriendo exclusivamente al individuo la responsabilidad del cumplimiento de los objetivos.

En este modelo de escuela hay una mayor vinculación de la remuneración al desempeño y a la competencia, reduciendo las formas colectivas de solidaridad. En un estudio desarrollado por Cuenca (2015), se constata que las carreras docentes latinoamericanas en la actualidad son plataformas legales heterogéneas en cuanto a su naturaleza jurídica, orientación técnica y organización interna. Y que cada vez más los estímulos meritocráticos han sido adoptados tanto para la promoción como para la permanencia en la carrera, en nombre de una mayor flexibilización.

Esta es una tendencia observada en el caso brasileño en la última década, donde estados y municipios han adoptado políticas de *accountability*, bajo el argumento de atribuir mayor transparencia a la gestión pública y buscar más eficiencia en los resultados. Estas políticas han responsabilizado aún más a los profesores del desempeño de sus estudiantes, naturalizando las condiciones de desigualdad e ignorando otros factores que interfieren en los procesos educativos.

Otra tendencia se refiere a la precarización del trabajo docente. Este no es un fenómeno reciente, tampoco es un proceso homogéneo, y se ha agudizado con las transformaciones del mundo del trabajo en la segunda década del siglo XXI. Hay consenso entre los investigadores que, debido a la temática de la pandemia de COVID-19, se ha agravado el cuadro de precarización de las relaciones de trabajo, que afecta profundamente a los profesores, de manera diferenciada de acuerdo con el vínculo laboral (efectivo o temporal) ya sea en las escuelas públicas o en el sector privado. Sostiene Silva (2020: 17) que:

(...) el contexto de pandemia ha encontrado eco en los cambios en el mundo laboral, que debilitan aún más las relaciones laborales para los

profesionales de la educación. La uberización³ del trabajo docente que ya se mostraba como una fuerte tendencia de crecimiento, mediante el trabajo intermitente de sus profesores de acuerdo a la necesidad del poder público, se agravó debido al proceso forzado de *youtuberización* proveniente del trabajo remoto. Si la uberización rompe con la noción de servicio público y lo destruye junto con el magisterio público, durante la pandemia la *youtuberización* llega al profesional de la educación y remodela su relación con la escuela en un proceso que aumenta la alienación y la expropiación del trabajo docente.

En un escenario agravado por la pandemia, la profesión docente, mayoritariamente femenina, puede correr un serio riesgo de ver reducido su tamaño, de ver crecer la práctica de la individualización del salario, de convertirse en una profesión compuesta en su mayoría por personas jurídicas. Tales son los riesgos que se plantean para este grupo profesional en la pospandemia.

LA EDUCACIÓN EN LA PANDEMIA Y LOS CAMBIOS EN LAS PRÁCTICAS DOCENTES

Una vez más la profesión docente en Brasil está en vías de sufrir grandes transformaciones, y no solo por los cambios encontrados en los contenidos curriculares y en la forma de enseñanza tal como se analizaron sumariamente arriba, sino sobre todo debido al agravamiento de la crisis económica y política por la pandemia. La crisis sanitaria exigió el aislamiento social y el ejercicio de la enseñanza remota. El trabajo docente debió, obligatoriamente, a ser ejercido a distancia mediante tecnologías que eran poco utilizadas (o incluso desconocidas) por buena parte de los profesionales de la educación. Este escenario acentúa las desigualdades sociales y educativas, y evidencia las precarias condiciones de las escuelas públicas, así como de la vida de sus estudiantes y docentes.

De acuerdo con los datos del Censo de la Educación Básica 2020 (INEP; MEC, 2021), Brasil posee 2,2 millones de docentes que ejercen en escuelas de Educación Infantil, Enseñanza Fundamental y Enseñanza Media. La oferta de Educación Básica en Brasil es mayoritariamente pública, lo que significa que más del 80% de los niños y jóvenes en edad escolar están matriculados en centros públicos. Esta es una

3 YouTube es una plataforma de intercambio de videos que se ha utilizado mucho para proporcionar contenido a los profesores. Silva (2020) utiliza el término *youtuberización* para caracterizar el proceso que transforma la enseñanza presencial en una enseñanza remota en línea; sin embargo, subraya que las clases ofrecidas a los alumnos de las redes públicas se han dado de las más diversas formas, ya sea por videos en YouTube, plataformas específicas o, incluso, por aplicaciones de mensajería como WhatsApp.

información bastante relevante para comprender el agravamiento de las desigualdades sociales y educativas por la situación pandémica que se enfrenta en la actualidad.

La excepcionalidad de la pandemia decretada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11 de marzo de 2020, tomó a todos por sorpresa y exigió adaptaciones por parte de los sistemas públicos de educación para responder a las exigencias de distanciamiento social, como una manera de evitar una tragedia todavía mayor, dada la precariedad de las condiciones sanitarias y de infraestructura de las escuelas brasileñas. Las redes de enseñanza han desarrollado diferentes estrategias para seguir ofreciendo educación de forma remota a los estudiantes. Sin embargo, esas estrategias tropezaron con dificultades muchas veces ineludibles por parte de los gestores educativos. La preocupación por lograr completar el año académico, recién comenzado en aquel momento, y de no dejar caer el patrón de las evaluaciones de sus escuelas hizo que las redes de enseñanza buscaran desde implementar tele-lecciones hasta ofrecer apostillas a las familias para actividades en casa, pasando por la adopción de plataformas digitales con clases virtuales.

Ante lo inusitado y la pluralidad de las situaciones encontradas, el Grupo de Estudios sobre Políticas Educativas y Trabajo Docente de la Universidad Federal de Minas Gerais (Gestrado-UFGM) realizó la investigación “Trabajo docente en tiempos de pandemia”, incentivado por la necesidad de conocer esa nueva realidad que se presentaba para la educación brasileña. Se llevó a cabo una encuesta tres meses después del inicio de la pandemia, entre el 8 y el 30 de junio de 2020. La población fue de 15.654 encuestados, comprendidos entre profesores de las redes públicas municipales, estatales y federales de todo el país. La investigación fue de tipo no probabilístico, considerando las condiciones dadas por el momento de la pandemia y la urgencia en la recolección de los datos. A pesar de haber logrado una buena participación en los 27 estados de la federación, la cantidad de encuestados varió mucho entre ellos, por ejemplo, en Ceará, Minas Gerais, Paraná, Mato Grosso do Sul y Paraíba llegó a sobrepasar más de mil encuestados. Este número significativo de encuestados solo se logró gracias a una asociación con la Confederación Nacional de Trabajadores en Educación (CNTE) que, a través de sus sindicatos afiliados, emprendió grandes esfuerzos de movilización de los profesores para participar en la investigación.

El cuestionario fue puesto a disposición virtualmente en la plataforma Google Forms y contenía cinco bloques de preguntas. El primer bloque recogió información básica sobre el perfil de los profesores; el segundo bloque abordó las condiciones de trabajo; el tercer bloque

indagó sobre la relación con los estudiantes, para conocer cómo se realizó la interacción de los profesores con los estudiantes durante el período de distanciamiento social; el cuarto bloque abarcó el tema de la formación de los docentes para trabajar con tecnologías digitales; y, el quinto y último bloque del cuestionario buscó comprobar los sentimientos de los encuestados en relación al nuevo contexto de trabajo.

Sobre el perfil de los encuestados, los resultados mostraron que el público se constituyó en un 78% de mujeres, y de estas la mitad tiene entre 30 y 49 años. La predominancia de las mujeres es coherente con la presencia femenina en el magisterio, especialmente en los primeros años de la Educación Básica, asimismo, el grupo de edad preponderante también es muy cercano a la media verificada a nivel nacional.

Con relación a la actuación profesional, 49% de los encuestados actúan exclusivamente en la red municipal, 39% exclusivamente en la red estatal y 2% en la red federal; se resalta que 11% de los encuestados trabajan en dos redes, una municipal y otra estatal. Estos datos ofrecen una cobertura bastante satisfactoria, porque corresponden a la presencia de estas redes en la oferta educativa básica en el país.

En lo que respecta a las condiciones de trabajo, la investigación constató que a pesar de que el 83% de los docentes afirman poseer los recursos tecnológicos necesarios para impartir clases a distancia, cerca de la mitad de ellos alega que necesita compartir esos recursos con otras personas del hogar, lo que significa que tienen un tiempo limitado para el uso de estos equipos para la preparación de las clases.

Sin embargo, llama la atención el hecho de que solo el 65% de los encuestados informaron poseer conexión a internet con banda ancha y que el 24% de ellos disponen solo del plan de datos del teléfono celular. Los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades docentes de forma remota durante la pandemia deberían ser responsabilidad de las redes de enseñanza, ya que se trata de medios y equipamientos de trabajo. Sin embargo, hasta el momento de la encuesta, esos medios no estaban asegurados para todos los docentes en ejercicio desde la *home office*.

Estos recursos son cruciales para posibilitar la interacción de los profesores con los estudiantes durante el período de distanciamiento social. En el bloque específico sobre la información sobre las interacciones de los profesores con sus alumnos, observamos que el 84% de los encuestados evaluaron que hubo una disminución de la participación de los estudiantes en las clases remotas en comparación con las clases presenciales. Los profesores, sobre todo de la Educación Infantil y de los años iniciales de la Enseñanza Fundamental, fueron los que más describieron las dificultades en ese sentido. Una de las razones señaladas es la escasa o nula autonomía de los estudiantes

para acompañar los contenidos y actividades, y el hecho de que las familias no consiguieran realizar la mediación necesaria o, incluso, no pudieran acompañar el proceso de aprendizaje de esos niños en casa.

Ese es un aspecto bastante preocupante, pues pone en cuestión la efectividad del trabajo realizado, es decir, aunque sabemos que el trabajo docente ejercido remotamente no sustituye al trabajo presencial, la expectativa es que esas actividades puedan permitir que los profesores enseñen y que los estudiantes aprendan. Si eso no sucede, las lagunas en la trayectoria escolar de esa generación de estudiantes se convierten en una deuda social impagable. Se trata de un derecho que se niega y que puede comprometer el futuro de miles de niños y jóvenes, y el de sus familias.

Dada la novedad que significó la repentina adopción de la educación remota debido al distanciamiento social impuesto por la pandemia de COVID-19, el cambio en la práctica docente fue brutal. A pesar de la gran discusión sobre el uso de tecnologías en el hacer pedagógico, y de las numerosas iniciativas para el empleo de la inteligencia artificial en el trabajo docente, la realidad concreta de las escuelas brasileñas, pero también latinoamericanas, se encuentra muy lejos de eso.

En ese contexto, muchas prácticas tradicionales fueron inviables por las condiciones objetivas del momento: la imposibilidad de la interacción presencial impuesta por la pandemia. La investigación demostró que los profesores no estaban preparados para asumir otras formas de trabajo de la noche a la mañana, como lo tuvieron que hacer. Los resultados mostraron que 9 de cada 10 profesores no tenían ninguna experiencia previa con educación a distancia. Solo el 29% de los encuestados afirmaron que era fácil utilizar las tecnologías digitales, y esta facilidad fue percibida con mayor incidencia entre los profesores más jóvenes. Esta información revela que los profesores no estaban capacitados para lidiar con entornos virtuales de aprendizaje, con tecnologías digitales y sus lenguajes.

Sin embargo, ante esa constatación, en gran medida ya conocida o imaginada, lo que se esperaba era que las redes públicas de enseñanza buscaran preparar a esos profesionales para actuar en esa condición excepcional. Hasta el momento de la investigación, muchos informaron no haber recibido ninguna formación para ese fin. La proporción de profesores de las redes municipales de enseñanza que no habían recibido ningún tipo de formación fue del 54%, lo que significó más del doble de los profesores de las redes estatales, donde el 25% mencionaron no haber recibido formación.

Por más amenazadora que pueda ser la adopción de esos medios y lenguajes para un grupo profesional que tradicionalmente defendió su autonomía, la inevitabilidad de su uso durante la pandemia

probablemente operó un cambio sin retorno en ese sentido. Los usos de estos equipos, características y nuevos lenguajes seguramente modificarán las rutinas tradicionales cuando se retorne a las actividades presenciales, generando nuevas prácticas de trabajo. Sin embargo, ese es un cambio que exige más conocimiento sobre sus causas y efectos, además de la vigilancia permanente, pues los riesgos planteados, tanto en lo que se refiere al aumento del control sobre el trabajo como a la privatización de esos medios, no pueden ser menospreciados.

Por último, aunque la investigación fue realizada pocos meses después de decretada la pandemia, que ya lleva más de un año, desde nuestro punto de vista ofrece importantes elementos para pensar la reestructuración de la profesión docente en la actualidad y los rumbos que esos cambios pueden tomar en el período pospandémico. Son muchos los temores y desconfianzas que aquejan a los docentes en este momento. En esa dirección, el 69% de los encuestados manifestaron miedo o inseguridad por no saber cómo y cuándo será el retorno a la normalidad, a la nueva normalidad.

Frente a estas constataciones, una de las grandes preocupaciones planteadas es en relación a la salud, sobre todo a la salud mental de esos profesionales que, además, tienen dificultades para realizar su trabajo desde la *home office* ya que las condiciones son adversas, a saber: falta de medios y recursos necesarios; presiones y frustraciones con la poca participación de los estudiantes. Sin embargo, los profesores tienen que hacer frente a otras demandas y dificultades impuestas por la pandemia y que son comunes a todos los seres humanos que viven en estos tiempos tan insólitos.

CONSIDERACIONES FINALES

Las nuevas situaciones de vida y trabajo de los profesionales de la educación brasileña que emergen en el marco de mutaciones sociales provocadas por la crisis sanitaria no hacen más que agravar las desigualdades persistentes en el campo educativo.

Esas realidades han sido acompañadas por los esfuerzos de investigación de las universidades, de los grupos de estudio tanto de las áreas de las ciencias biológicas, en busca de la prevención, de la cura y de tratamientos para la salud, como de las áreas de las ciencias sociales, que indagan los efectos económicos, sociales y psíquicos sobre las condiciones de vida y del trabajo generados por el aislamiento social y el uso cotidiano e intensivo de tecnologías digitales.

Las investigaciones realizadas por Gestrado-UFMG (2020 2-2020), junto a otras, revelaron el cuadro crítico de las condiciones de trabajo de los/las docentes de las escuelas públicas y privadas, que migraron abruptamente del entorno presencial al virtual, cuando se constató

que más del 85% declararon no poseer experiencia previa en la enseñanza a distancia. Con eso, las condiciones de vivienda y la disponibilidad de recursos tecnológicos de profesores y estudiantes pasan a tener relevancia en los estudios sobre las condiciones del trabajo docente, desplazándose el foco de los entornos escolares (Oliveira y Pereira Jr., 2020).

Los estudios anteriores, que analizaron las reformas educativas en perspectiva comparada, mostraron que los cambios ocurridos en la profesión docente en el transcurso del desarrollo de la Nueva Gestión Pública (NGP) en los países latinoamericanos presentaron dimensiones variadas. En relación con el procedimiento de trabajo, se observó la intensificación de las actividades en diferentes escalas y la incorporación de lógicas propias de la organización capitalista en la gestión de la escuela pública. Con la adopción de la enseñanza remota realizada con equipos propios en el lugar de residencia, la intensificación del trabajo parece haberse agravado. En la investigación citada, se constató la percepción generalizada del aumento de la carga de trabajo entre los que realizaron actividades remotas, pues el 84,2% de los encuestados declararon haber incrementado sus horas de dedicación al trabajo de enseñanza, comparando con la carga horaria del trabajo que realizaban presencialmente. La intensificación percibida se asocia a las condiciones precarias del ejercicio de la docencia por las dificultades de lidiar con las nuevas tecnologías digitales, de garantizar la participación de los estudiantes, de disociar el trabajo escolar del trabajo doméstico, entre otros factores.

Junto a la intensificación y la precarización, los estudios comparados constatan la adopción de incentivos económicos articulados a los procesos de evaluación, que han sido introducidos por las políticas de *accountability* en los sistemas públicos de enseñanza y un aplanamiento salarial que es parcialmente compensado por premios y bonificaciones (Verger; Parcerisa; Fontdevila, 2018; Duarte y Oliveira, 2014; Oliveira, 2018). Estas prácticas de pago por desempeño ya eran una tendencia en algunos estados brasileños (Oliveira y Clementino, 2019; Passone, 2014) que adoptaron las políticas de responsabilidad escolar, que consisten en la remuneración variable de los profesores y empleados mediante el desempeño, sobre la base de los resultados de los estudiantes en las evaluaciones a gran escala. Se considera que esta realidad ha contribuido al surgimiento de un “nuevo profesionalismo” en la educación, pautado en un sistema meritocrático y competitivo, que confunde la “responsabilidad profesional, centrada en la ética del profesional, con la rendición de cuentas, centrada en la adecuación profesional a los indicadores externos impuestos al docente”, que privatiza subjetividades (Anderson, 2017: 618-619).

Los cambios que se han producido en la sociedad del siglo XXI y en las condiciones del trabajo docente ponen en crisis la identidad de la profesión. La docencia no es una actividad neutral, no es un trabajo individual, sino colectivo. En este sentido, es una actividad profundamente política, es decir, comprometida con la construcción de una sociedad más justa y humana. Frente a la pandemia, los trabajadores docentes padecen nuevos sufrimientos que, junto con los riesgos para la carrera, pueden significar el punto de inflexión de la profesión. La hipótesis es que nada será como antes.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, Gary. (2017). Privatizando subjetividades: como a Nova Gestão Pública (NGP) está criando o “novo” profissional da educação. *RBPAAE*, 3(33), 593-626.
- Cuenca, Ricardo. (2015). *Las carreras docentes en América Latina. La acción meritocrática para el desarrollo profesional*. Santiago: OREALC; Unesco.
- Dardot, Pierre y Laval, Christian. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. San Pablo: Boitempo.
- Duarte, Adriana M. y Oliveira, Dalila. (2014). Valorização profissional docente nos sistemas de ensino de Minas Gerais e Pernambuco. *Práxis Educacional*, 10, pp. 67- 97.
- Frigotto, Gaudêncio (Org.). (2017). *Escola “sem” partido: esfinge que ameaça a educação e a sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Laboratório de Políticas Públicas da UERJ.
- Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente (GESTRADO). (2020). *Trabalho docente na educação básica pública em tempos de pandemia*. [Relatório de Pesquisa]. Belo Horizonte: UFMG. En <https://gestrado.net.br>
- Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente (GESTRADO). (2020a). *Docência na Educação Básica Privada em tempos de pandemia*. [Relatório de Pesquisa]. Belo Horizonte: UFMG. En <https://gestrado.net.br>
- Ingersoll, Richard. (2001). *Teacher turnover, teacher shortages, and the organization of schools*. Washington: Center for the Study of Teaching and Policy. En <https://depts.washington.edu/ctpmail/PDFs/Turnover-Ing-01-2001.pdf>
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (INEP). (2021). *Sinopse Estatística da Educação Básica 2020*. [Planilla Electrónica]. Brasília: INEP. En <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>

- Laval, Christian. (2004). *A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público*. Londres: Planta.
- Oliveira, Dalila A. (2010). Os trabalhadores da educação e a construção política da profissão docente no Brasil. *Educar em Revista*, 1(1), 17-35.
- Oliveira, Dalila A. (2018). A reestruturação da profissão docente no contexto da Nova Gestão Pública na América Latina. *Revista FAEEBA – Educação e Contemporaneidade*, 53(27), 43-59.
- Oliveira, Dalila A. y Clementino, Ana M. (2019). As políticas de responsabilização na educação básica nos estados do nordeste. En Dalila A. Oliveira, Adriana M. Duarte y Cibele M. Rodrigues (Orgs.), *A política educacional em contexto de desigualdade: uma análise das redes públicas de ensino da região nordeste*. Campinas: Mercado das Letras.
- Oliveira, Dalila A. y Pereira Jr., Edmilson A. (2020). Desafios para ensinar em tempos de pandemia: as condições de trabalho docente. En Dalila A. Oliveira y M. Pochmann, *A devastação do trabalho: a classe do labor na crise da pandemia*. Brasília: Gráfica e Editora Positiva.
- Passone, Eric F. K. (2014). Incentivos monetários para professores: avaliação, gestão e responsabilização na educação básica. *Cadernos de Pesquisa*, 152(44), 424-448.
- Penna, Fernando A. (2017). O Escola sem Partido como chave de leitura do fenômeno educacional, pp. 35-48. En G. Frigotto (Org.), *Escola “sem” partido: esfinge que ameaça a educação e a sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Laboratório de Políticas Públicas da UERJ.
- Pereira Jr., Edmilson y Oliveira, Dalila A. (2016). Indicadores de retenção e rotatividade dos docentes da educação básica. *Cadernos de Pesquisa*, 160(46), 312-332.
- Puigrós, Adriana. (2010). Las alternativas cambian con el tiempo. En Adriana Puigrós, *De Simón Rodríguez a Paulo Freire: educación para la integración iberoamericana*. Buenos Aires: Colihue.
- Rezende, Lucas F. (2021). *O que se planta se colhe: os entrelaces da Atlas Network com o movimento Escola sem Partido*. Disertación del Mestrado em Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, UFMG, Brasil.
- Silva, Amanda M. (2020). Da uberização à youtuberização: a precarização do trabalho docente em tempos de pandemia. *Revista Trabalho, Política e Sociedade*, 9(5), 587-610.
- Tardif, Maurice y Lessard, Claude. (2008). *O trabalho docente: elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas*. Petrópolis: Vozes.

Verger, Antoni; Parcerisa, Lluís y Fontdevila, Clara. (2018). Crescimento e disseminação de avaliações em larga escala e de responsabilizações baseadas em testes: uma sociologia política das reformas educacionais globais. *Revista FAEEBA – Educação e Contemporaneidade*, 53(27), 60-82.

FLEXIBILIZACIÓN LABORAL EN LA UNIVERSIDAD PÚBLICA EN COSTA RICA

Carmen Caamaño Morúa

INTRODUCCIÓN

La flexibilización y precariedad laboral de las universidades en Costa Rica se inscribe en dos procesos que, al confluir, legitiman las desigualdades al interior de las universidades y las hace vulnerables frente a la contrarreforma tendiente a la flexibilización y precarización laboral de todo el sector público.

El proceso de apertura de mercados de la educación superior es el marco en el cual podemos ubicar la tendencia a convertir a las universidades públicas en empresas que, al buscar el lucro, se enfocan en la disminución de lo que consideran gastos y en mercantilizarse. Entre esos denominados gastos encontramos los salarios del personal docente con contrato temporal. En la Universidad de Costa Rica (UCR), entre el personal interino, hay personas cuyas jornadas laborales van desde horas hasta tiempo completo, que ocupan plazas libres, puestos en sustitución, o plazas restringidas de apoyo de la rectoría o las vicerrectorías, o se encuentran contratados por servicios profesionales. También, hay personas que trabajan jornadas fraccionadas en una o en diferentes unidades académicas y sedes universitarias, personas que acaban de empezar a trabajar en la Universidad, y aquellas que tienen años y hasta se jubilan en condición de interinato. Una sola persona podría encontrarse en una situación que combine varias de las condiciones mencionadas.

También, con el fin de ahorrar, desde los años noventa se contratan servicios a empresas para brindar apoyo en áreas consideradas no esenciales, como es el caso de la limpieza. En ambos casos encontramos múltiples desigualdades que se han naturalizado.

El sistema académico ha ido legitimando, como parte de un proceso lógico y meritocrático que, en la Universidad de Costa Rica, entre el 60 y el 65% de su personal docente sea interino (con contrato temporal) y no tenga el mismo salario por el mismo trabajo, los mismos derechos laborales, dada su condición de inestabilidad, ni acceso a los órganos de decisión universitarios.

Otro sector precarizado corresponde a las personas tercerizadas, en particular las que brindan servicios de limpieza. Ellas viven en una especie de apartheid, en donde tampoco se les reconoce el mismo salario por el mismo trabajo, ni tienen por definición y contrato los mismos derechos laborales que las personas que trabajan directamente para la universidad. Además, se les invisibiliza.

Ambos sistemas, el del régimen de interinato docente y el de la subcontratación, están definidos formalmente. El personal contratado directamente por la universidad se rige por un sistema de gestión público, mientras que el personal de limpieza subcontratado está bajo el sistema de gestión privada, si bien trabaja en los espacios universitarios. Sin embargo, ambos sistemas se asemejan en su estructura jerárquica y autoritaria. Las personas docentes con contrato permanente o “en propiedad” deciden sobre el destino de las personas interinas al participar en espacios colegiados que definen su futuro. También, porque son quienes pueden ocupar posiciones de autoridad en la estructura universitaria. Mientras tanto, si bien no es lo establecido, muchas veces empleados de limpieza “en propiedad” se colocan en una situación de poder frente a quienes se encuentran subcontratadas, y definen sus tareas y actividades.

El personal en propiedad que sí recibe un salario de acuerdo con sus méritos y antigüedad no ha visto la necesidad de transformar estas situaciones y, aunque forma parte de órganos colegiados y estructuras jerárquicas, en el caso del personal docente, no las utiliza para hacer transformaciones en un sistema que facilita el acoso laboral y sexual, y riñe con los mismos valores humanistas que la Universidad dice sostener. Incluso, el Sindicato de Empleados de la Universidad de Costa Rica (SINDEU) no ha facilitado que se establezca una seccional de “interinos” ni ha intentado luchar por los derechos del personal tercerizado aduciendo que no pertenece a la Universidad.

A pesar de las dificultades para la organización, existe un Comité de Personas Interinas de la UCR que ha ido adquiriendo visibilidad y apoyo a sus demandas, mientras que las personas que trabajan para

la empresa subcontratada de limpieza han formado una Seccional del Sindicato de Trabajadores del Sector Privado (SITRASEP), desde el cual también han venido presentando demandas, tanto a la empresa Servicios de Limpieza a la Medida (SELIME S.A.) para la cual trabajan, como a la Universidad de Costa Rica (UCR).

Por otro lado, con la crisis fiscal que se evidenció a partir de 2015 y los ataques continuados en contra de los salarios del sector público llevados a cabo por la prensa y sectores político-empresariales, se implementaron medidas que buscaban poner un tope a los altos salarios existentes sin considerar las desigualdades existentes en el régimen salarial universitario, con lo cual se afectó a los sectores con menores ingresos. La denuncia de la Convención Colectiva para bajar el rubro de anualidades en la Universidad de Costa Rica, y que fue anunciada para la Universidad Nacional, así como medidas de contención del gasto asumidas por las cinco universidades públicas, organizadas en el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), apuntaron particularmente a reducir salarios y jornadas laborales, afectando especialmente al personal docente interino, pero también cuestionando al personal en propiedad. Al mismo tiempo, las condiciones precarias del personal de limpieza se hicieron evidentes con la crisis generada por la pandemia del COVID-19 y la amenaza de perder su trabajo debido a las medidas sanitarias asumidas por la universidad.

Al mismo tiempo, el sector de docentes en propiedad también empieza a verse amenazado en sus derechos laborales, pues el actual gobierno de Carlos Alvarado intenta transformar todo el sistema de contrataciones en el sector público con el Proyecto de Ley de Empleo Público que está en estos momentos siendo estudiado en la Asamblea Legislativa. Esta última ha venido violando la autonomía universitaria al imponer medidas administrativas del gobierno central en las universidades públicas. Incluso, también diputados de la Asamblea Legislativa preparan proyectos de ley para reformar la Constitución Política de la República y eliminar la autonomía universitaria allí establecida con el fin de reducir el financiamiento a las universidades.

En este artículo trataré de comprender la estructura legal y organizativa que dentro de la universidad propicia estas situaciones. Para ello, he recurrido a análisis de documentos oficiales de la UCR referidos tanto al tema del interinazgo o interinato docente como al de la tercerización. También, he incluido el análisis de medios periodísticos y de redes sociales para comprender la coyuntura en la cual se profundiza la flexibilidad y la precariedad laboral de dos sectores de personas trabajadoras en la Universidad de Costa Rica.

EL INTERINATO EN LA UCR COMO EVIDENCIA DE LA DESIGUALDAD ESTRUCTURAL

Según el Artículo 20 del Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente de la Universidad de Costa Rica, se define como profesor interino (no había inclusión de género en ese momento) al

(...) profesor que se nombra hasta por un ciclo lectivo, a fin de hacer frente a una vacante repentina o para llenar una plaza nueva. Se podrá prorrogar el nombramiento interino hasta por un año con el visto bueno del Vicerrector de Docencia y hasta por dos años en caso de inopia demostrada por concurso, o por el período que sea necesario cuando se nombra en sustitución de un profesor que disfrute de permiso, o del que ha sido electo en un cargo temporal de la Institución, o cuando se trata de una plaza vinculada a un programa temporal. El profesor que supere los dos años de servicio en su condición de interino sustituto, con una jornada de al menos un cuarto de tiempo, deberá aprobar el curso de Didáctica universitaria de la Facultad de Educación, en caso de que se requieran sus servicios por un plazo mayor. La Dirección de la unidad académica y la Vicerrectoría de Docencia propiciarán que los profesores concursen para el ingreso a Régimen Académico. Los requisitos mínimos para ser contratado como profesor Interino son los que corresponden, en la mayor medida posible, a la categoría de Instructor. Excepcionalmente, y con aprobación del Vicerrector de Docencia, podrán ser nombradas con título de bachiller las personas que realizan estudios de licenciatura o de posgrado, según corresponda. No tendrá voz ni voto en ninguna Asamblea. El nombramiento será propuesto por el Director o Decano de la unidad académica, confirmado por el Vicerrector de Docencia e informado a la Asamblea de la unidad académica. Al Profesor Interino se le remunerará según lo establecido en las Regulaciones del régimen salarial académico de la Universidad de Costa Rica y este Reglamento. Cuando un profesor Interino ingresa a Régimen Académico, conservará la misma condición salarial hasta que la Comisión de Régimen Académico lo califique (Consejo Universitario UCR, 2008: 4).

No obstante, de acuerdo con un estudio oficial liderado por la entonces Vicerrectora de Docencia, Dra. Marlen León, durante la administración de Henning Jensen Pennington, el interinazgo docente en la Universidad de Costa Rica data de los años setenta y se constituye por

(...) un proceso de “desnaturalización de la figura del docente interino” prevista en el Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente. Incluso, se argumenta que ese proceso podría ser considerado como un fraude legal que se origina en los nombramientos de los docentes en las Unidades Académicas cuyas condiciones no son claras y que, en algunos casos, acumulan décadas, produciendo que la situación sea percibida como “normal” cuando no lo es (León, Kikut y Villalobos, 2020: 1).

En el año 2009, Gerardo Contreras, profesor de la Universidad de Costa Rica, denunció que la condición de interinazgo abarcaba en ese

momento al 52% del personal docente en esa Universidad (Contreras, 2009). Pero en su estudio para el año 2019, León, Kikut y Villalobos (2020: 10) apuntan a más de un 60% durante los últimos diez años, y al 65% durante el segundo ciclo de 2019, siendo aún mayor en las sedes universitarias fuera de la capital. Además, “aproximadamente un 60% de los docentes interinos que se encuentran nombrados en la Universidad de Costa Rica a marzo de 2020, mantienen una relación continua y estable con la Universidad como patrono, asimilándose por tanto a trabajadores nombrados por tiempo indefinido” (ídem, p. 33).

Las personas en condición de interinato se encuentran en muy diversas circunstancias según la plaza o plazas asignadas, la jornada de tiempo laboral según esa o esas plazas (por horas, 1/8, 1/4, 1/2 o incluso un tiempo completo), y la temporalidad de cada jornada laboral asignada (según ciclos lectivos, año calendario o por tiempo indefinido).

Podemos encontrar que a las personas se les nombra en una plaza en sustitución de alguien que ya tiene “propiedad” sobre la misma y que temporalmente se encuentra ausente por derechos laborales establecidos en la legislación costarricense (tal es el caso de la licencia por maternidad, incapacidad, permiso sin goce o con goce de salario, etc.), o adquiridos al encontrarse en Régimen Académico (por ejemplo: licencia sabática).

Esta es la situación que describe el Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente (2020) cuando define al “profesor interino”. Según León, Kikut y Villalobos (ídem, p. 4), más de cien personas ocuparon plazas en esta condición durante el año 2019.

Sin embargo, encontramos otras condiciones bajo las cuales se habla también de interinato o interinazgo:

1. Las Vicerrectorías y la Rectoría tienen plazas que asignan de manera transitoria a proyectos o carreras específicos y las personas nombradas en ellas no pueden optar por un puesto en propiedad. Por ejemplo, en las Sedes Regionales fuera de San José se generan carreras que no tienen plazas en propiedad y funcionan solamente con personal interino. Lo mismo sucede con los posgrados, cuyo personal es nombrado temporalmente con tiempos parciales (León, Kikut y Villalobos, *op. cit.*).
2. Algunos de los proyectos de vínculo remunerado de la universidad contemplan dentro de su presupuesto contratación de personal. Generalmente, se trata de contratos por servicios profesionales. Cuando el proyecto finaliza, este personal también.
3. Las unidades académicas de docencia (escuelas o facultades), o de investigación (centros, estaciones experimentales, institutos), cuentan con plazas libres que asignan según su propio

criterio a personal interino, sin que esto implique necesariamente la posibilidad de una contratación permanente a la cual solamente se puede acceder por concurso de atestados que decide una Asamblea de Escuela o una Facultad no dividida en Escuelas, conformada por el personal docente “en propiedad” y una representación estudiantil. De esta manera, es posible que una persona pueda estar en condición de interinato por varios años y, a la hora de participar en el concurso, quede excluida porque alguien más obtuvo esa plaza.

En síntesis, cuando se habla de personas interinas se hace referencia a una serie de situaciones diversas, pero que pueden ser separadas en dos grupos: personas que han sido nombradas en plazas libres y, por tanto, susceptibles de salir a concurso para convertirlas en plazas permanentes y, personas que se encuentran en plazas que nunca van a salir a concurso.

Las políticas en relación con el interinazgo de la Administración Jensen Pennington, quien se mantuvo en el poder durante el periodo 2012-2020, se dirigieron fundamentalmente a estos casos en donde hay posibilidad de “desinterinización” a través de las unidades académicas

(...) mediante tres modalidades: apertura de Concursos de Antecedentes para Ingreso en Régimen Académico, ampliación de jornada para docentes que ya cuentan con una porción de su nombramiento en propiedad, y reserva de plaza para aquellas personas que están estudiando un posgrado en el exterior o en una universidad pública en Costa Rica y se integrarán al Régimen Académico tras la finalización de sus estudios (Vargas, 2018).

Según León, Kikut y Villalobos (*op. cit.*, p. 31), el 53,9% de los tiempos completos docentes son interinos, desglosado en un 38,4% que puede pasar a propiedad y un 15,5% que es no desinterinizable (...). Si el anterior análisis se realizara con base en las personas el 67,7% (...) el profesorado está en condición de interinazgo, compuesto por un 42,9% que puede ser convertido a propiedad y un 24,9% que no puede serlo.

Como vemos, las directrices no plantean una mejora en las condiciones laborales para la totalidad de la población en condición de interinato sino solamente para los casos “desinterinizables”.

Por su parte, el Consejo Universitario propone como políticas para el período 2021-2025:

6.2.1 Favorecer la consolidación de plazas docentes de apoyo para disminuir el interinato. 6.2.2 Disminuir el interinato institucional, mediante la apertura de concursos de plazas libres disponibles en las unidades académicas, dando prioridad al personal con amplia trayectoria en la unidad, reconocidos méritos académicos y buen desempeño en sus labores (Consejo Universitario UCR, 2020: 11-12).

Este órgano superior solamente contempla una posible mejora para todas las personas en condición de interinato, en el caso de que esta fuera “presupuestariamente posible”, como vemos en la tercera política con respecto a este personal. Así propone: “6.2.3 Avanzar en el proceso de mejora de las condiciones laborales de docentes en condición de interinato, garantizando, en ese sentido, el nombramiento con continuidad en aquellos casos en que presupuestariamente sea factible” (Consejo Universitario UCR, *op. cit.*, p. 12).

Como veremos más adelante, dadas las condiciones actuales de crisis financiera en el país y la reducción sistemática del presupuesto universitario por parte del gobierno, esta posibilidad está muy lejana y, sin embargo, es uno de los aspectos prioritarios a atender para eliminar o, al menos disminuir, la flexibilidad y precariedad laboral que se desprende de la condición de interinato, pues las personas interinas también están divididas entre las que tienen continuidad en el nombramiento y, por tanto, tienen algún nivel de estabilidad, y las que son nombradas por ciclos lectivos. A estas últimas se les corta el nombramiento por días, semanas o meses. Si bien en el documento elaborado por el equipo de la ex vicerrectora de Docencia Marlen León, se acepta que esto viola regulaciones laborales, la práctica continúa:

Si como hemos visto en la sección anterior de este trabajo, la figura de los nombramientos interinos se ha desnaturalizado en la Universidad de Costa Rica, igualmente se ha hecho con los nombramientos de plazo fijo, pues este último instrumento de contratación se ha “contaminado” con el manejo irregular de los interinatos, con el agravante de que constantemente se viola el llamado principio de continuidad de la relación laboral, lo mismo que las regulaciones contempladas en los artículos 26 y 27 del Código de Trabajo para el uso de los contratos de plazo fijo o de obra determinada (León, Kikut y Villalobos, *op. cit.*, p. 46).

Esto tiene varias implicaciones para las personas que no gozan de continuidad en los nombramientos, en particular, aquellas que no son “desinterinizables”, pues se imposibilita permanentemente su acceso a vacaciones pagas, se reducen los aportes al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (I.V.M.) del Seguro Social, afectando sus posibilidades posteriores de jubilación, y también su acceso a la atención médica. Así, en un estudio de la Universidad Nacional, las autoras encuentran que las personas interinas con nombramientos discontinuos deben recurrir a ahorros, aguinaldo, salario escolar y préstamos para poder subsistir durante los meses en que no reciben salario (Rodríguez y Solís, 2019).

Si consideramos también que, en el estudio sobre el caso de la UCR de León, Kikut y Villalobos (*op. cit.*, p. 14), se apunta a que un

55,6% de las personas interinas tienen un nombramiento de jornada menor al tiempo completo, esto significa que se encuentran en condición de subempleo.

Todas estas condiciones llevan a la construcción de un precariado, una clase social que ha perdido derechos y que se enfrenta a bajos e inestables salarios que impiden gestionar las necesidades básicas y planear para el futuro (Standing, 2014). Por ejemplo, según el estudio realizado en la Universidad Nacional, ya mencionado, las personas interinas tienen dificultades para solicitar préstamos, concretar proyectos personales y familiares y efectuar otros pagos (Rodríguez y Solís, *op. cit.*, p. 12).

En el estudio de León, Kikut y Villalobos (*op. cit.*, p. 12) se hace evidente también que en el segundo ciclo de 2019 había más mujeres en condición de interinato (68,7%), que hombres (64,5%) en la UCR. Además, que en las Sedes Regionales fuera de la capital el interinato llega a un 84,7% y en los centros e institutos de investigación a un 64,7% (ídem, p. 13), si bien la mayor parte (76,6%) del personal docente interino se dedica a la docencia y no a la investigación o a la acción social. Esto último también limita sus posibilidades de publicación y, por tanto, de mejorar su currículum para optar por el ascenso y el mejoramiento de su puntuación para concursar por el ingreso a Régimen Académico, en donde existen cuatro categorías: Instructor, Adjunto, Asociado y Catedrático, cada una con un puntaje asignado según méritos académicos (publicaciones, idiomas, estudios, etc.). Cada una de estas categorías implica mejoras en el salario.

El personal interino puede presentar sus atestados para ser evaluados y obtener “pasos académicos”, si bien sobre la base de la categoría de Instructor; pero en el estudio de León, Kikut y Villalobos (ídem, p. 32), solamente el 31% del personal interino presentó solicitud de evaluación a la Comisión de Régimen Académico durante el segundo semestre de 2019.

Con respecto al salario, León, Kikut y Villalobos (ídem, p. 27-28) señalan:

En general, el personal docente universitario recibe un salario medio de ₡9.978 por hora, siendo ese valor de cerca ₡6.500 para el profesorado interino y casi se cuadruplica para el profesorado catedrático, que percibe, en promedio, poco más de ₡24.000 por hora laborada. Solo el 10% del personal interino gana más de ₡8.979 por hora, mientras que el 90% de las personas catedráticas ganan un salario mayor a ₡15.707 por hora, valores ampliamente diferenciados que, probablemente, se justifican debido los beneficios salariales alcanzados mediante la evaluación de atestados que realiza la Comisión de Régimen Académico.¹

1 Al 2 de febrero de 2021, el valor del dólar estadounidense era de 613,4 colones.

Además, en todos los casos de interinato en la UCR, existe la imposibilidad de participación en los órganos colegiados y, por tanto, en la toma de decisiones de una institución que se autodefine como democrática. Esto no es así en la Universidad Nacional, pues allí se implementó la votación para el personal interino con cinco años consecutivos de nombramiento continuo a tiempo completo (Cruz, 2018), aunque esos requisitos limitan todavía el número de personas interinas con acceso al proceso democrático. Esto se debe a que, en general, las personas interinas no son nombradas de manera continua y menos en jornada completa.

Estas mismas condiciones laborales hacen muy difícil la organización para la defensa de sus derechos, si bien, como veremos más adelante, en la UCR esta ha avanzado bastante para visibilizar el problema y la demanda de solución.

El interinato, dejó de ser una situación circunstancial, un paso o ritual de pasaje para eventualmente adquirir la ciudadanía académica pues, al contrario, se ha convertido en una condición permanente para muchas personas, impulsado por las condiciones de competencia que genera la universidad que se rige por parámetros empresariales.

PROCESOS DE “MODERNIZACIÓN”, COMPETENCIA Y PRECARIEDAD LABORAL EN LA UNIVERSIDAD EMPRESA

A nivel mundial las universidades se han visto sometidas a procesos de cambio en función de las necesidades establecidas por el capitalismo cognitivo y la globalización neoliberal, en donde se ha establecido la competencia como marco para la educación vista como una mercancía y factor fundamental para el desarrollo de los mercados internacionales.

Así, organismos financieros internacionales han establecido las pautas bajo las cuales se produce, difunde y apropia el conocimiento mediante procesos de gubernamentalidad (Foucault, 2011). Aquí participan organismos como la UNESCO, redes de universidades y las mismas instituciones de educación superior, que han creado un lenguaje común propio de la universidad empresa o corporativa. Este lenguaje permite denominar prácticas, formas de organización, de control y de comprensión de la realidad académica, en donde se legitima el sistema meritocrático que impulsa el individualismo, la competencia, y la mercantilización del conocimiento, así como de las mismas personas que participan para crearlo y reproducirlo (Caamaño y Chacón, 2017).

En la UCR hemos detectado que la mercantilización y privatización, la gerencialización y la precariedad laboral son cuatro ejes que orientan la transformación de la Universidad orientada por la Reforma de Córdoba de 1918 hacia la universidad-empresarial (Caamaño, 2020).

El sistema de interinato del personal docente ha venido a calzar bien dentro de este modelo de universidad-empresa que propicia la flexibilidad laboral de las personas que ya han perdido su sustancialidad como trabajadoras para adquirir una característica indeterminada como “talento humano”, este que puede potenciar la “excelencia académica” medida por rankings internacionales liderados por universidades *Ivy League*.

Mediante estos eufemismos se invisibilizan las condiciones normativas y estructurales que generan desigualdades en la contratación de personal, tales como un reglamento que establece categorías de trabajadores y trabajadoras, que limita las posibilidades para el acceso a mejores condiciones laborales a las personas nombradas en plazas “no desinterinizables”, que laboran en sedes universitarias fuera de la capital y a las mujeres cuyas tareas de cuidado, tanto en el ambiente familiar como en el laboral, las van relegando en la competencia académica (Mesa, 2019). Estas son condiciones que también facilitan el acoso laboral (Mora, 2019; Quirós, 2019), e incluso el acoso sexual de las personas en condición de vulnerabilidad.

En cambio, se atribuye el avance en la carrera académica al mérito individual en el marco de una competencia feroz por cada vez más escasos puestos “en propiedad” o en Régimen Académico y en donde el avance de unas personas en el sistema justifica la precariedad laboral de otras:

La visión del profesorado, definida por el Consejo Universitario en la sesión N° 4.932, celebrada el 16 de noviembre del 2004, precisa que este será “un cuerpo docente preparado según altos estándares internacionales y se encargará de impartir docencia de alta calidad, así como realizar proyectos de investigación, acción social y de gestión académico-administrativa (...)”, pretensión que requiere la generación institucional de condiciones y espacios para que el profesorado mantenga sólidos procesos de formación académica (principalmente estudios de posgrado), tanto dentro como fuera del país, participe en la impartición de cursos en otras Universidades e intercambios; asista a foros, conferencias, congresos o cursos de capacitación o actualización, y que participe en investigaciones y proyectos desarrollados dentro y fuera del territorio nacional, pudiendo generarse en esa dinámica que algunas plazas docentes queden provisionalmente vacantes y puedan ser cubiertas con la contratación de docentes en condición interina (León, Kikut y Villalobos, *op. cit.*, p. 9).

Esto va aparejado con sistemas de evaluación que relacionan el mérito con la producción de mercancías y vínculo con empresas, en lo que ahora se llama “innovación”, y la pertenencia a redes internacionales o “internacionalización” (Caamaño, 2020a).

Por otro lado, en el marco de los procesos de “modernización” y de respuesta a las demandas regionales se justifica la necesidad de

contratar cada vez más personas “no desinterinizables”, tal y como establecen León, Kikut y Villalobos (*op. cit.*, p. 5):

Del total de carreras ofertadas en el año 2019 en las Sedes y Recintos, un total de 51 carreras son desconcentradas (capacidad máxima de admisión de 1.893 estudiantes); es decir, se trata de “carreras que se ofrecen en forma temporal en una Sede Regional para atender necesidades eventuales en una determinada región, bajo la plena responsabilidad académica de la unidad que ofrece la carrera en la Universidad” (Consejo Universitario, 1995), donde el profesorado que participa en la impartición de estas es contratado en condición interina.

De este planteamiento se desprende que el desarrollo regional promovido por las sedes universitarias depende de la precarización del personal docente flexible. Así mismo sucede con los tan impulsados programas del Sistema de Estudios de Postgrado (SEP):

Debido a su estructura, dinámica e incluso financiamiento, desde su génesis, la Institución no ha promovido la asignación de plazas en propiedad en el SEP, pues contrario a lo que sucede con las carreras de grado, los programas de posgrado no se ofertan permanentemente, por lo que asignar las plazas señaladas en el presupuesto propio mediante concursos de antecedentes o la asimilación acarrearía serias dificultades en la operación del sistema. El análisis del presupuesto propio bajo administración del SEP, según la Relación de Puestos correspondiente al año 2019, en el II ciclo esa unidad académica contaba con 62.875 tiempos completos (incluyendo un tiempo completo destinado al Decano del Sistema), los cuales fueron distribuidos en 225 nombramientos (León, Kikut y Villalobos, *ídem*, p. 11).

La creación de postgrados y de carreras flexibles requeridas regionalmente y la formación e internacionalización del personal docente son aspectos demandados por los organismos internacionales, gobiernos y las mismas autoridades universitarias y sus órganos especializados, como el Programa Estado de la Nación (2019) que pertenece al Consejo Nacional de Rectores (CONARE), como medios para la “modernización”. También estos organismos exigen el aumento en el número y diversidad de estudiantes. Según León, Kikut y Villalobos (*ídem*, p. 7) esto tuvo “un efecto en la demanda de personal académico, la cual fue atendida, principalmente, mediante la contratación de personal en condición interina”.

Asimismo, la construcción acelerada de edificios en función de acuerdos con organismos como el Banco Mundial para la “modernización” de las universidades públicas legitimó la solicitud de servicios de limpieza que no requieran un aumento en los gastos, y ha justificado la contratación de empresas que brindan mano de obra barata y flexible.

Tanto el marco estructural de la Universidad, que data de antes del modelo empresarial, como este último, construyen la precariedad laboral como medio para alcanzar los objetivos universitarios. Esto permite la naturalización de las desigualdades intrínsecas al modelo de competencia. Esta base de precariedad, ya asentada, se profundiza en el marco de la crisis financiera que vive el país, especialmente desde el año 2015, y que se convierte en el contexto que facilita ataques contra el Estado Social de Derecho por parte de sectores que buscan terminar de destruir lo que queda del Estado de Bienestar costarricense, además de que representa intentos por instaurar el conservadurismo religioso en todas las esferas de la sociedad.²

EL ATAQUE A LAS UNIVERSIDADES Y AL EMPLEO PÚBLICO

Las universidades públicas vienen siendo atacadas desde hace muchos años por sectores poderosos interesados en su control y privatización. Uno de los focos principales de estas arremetidas son los salarios del personal universitario, los cuales son presentados como exageradamente elevados. Así, encontramos titulares como estos en los medios de comunicación tradicionales:

- “UCR es la que concentra más empleados con salarios entre ₡5 y ₡9 millones” (Valverde, 2019).
- “UCR publica salarios: Docentes ganan hasta 1,5 millones por trabajar solo un cuarto de tiempo” (Cerdas, 2019).
- “Altos salarios llevarán a cierre de universidades públicas, concluyen diputados tras investigación” (Ruiz, 2020).

Como vemos en el último titular, se hace referencia a opiniones de diputados que, desde la Asamblea Legislativa, llevaron a cabo una investigación entre 2019 y 2020 sobre las universidades públicas. Según los legisladores, estas no cumplen adecuadamente las funciones que les fueron encomendadas (Comisión Especial, 2020). En el fondo, la agenda de la comisión que elaboró dicho informe, y de la Asamblea Legislativa que lo aprobó, consiste en privatizar, controlar a las universidades y sus amplias posibilidades de disidencia, así como bajar los salarios, abriendo la puerta para la eliminación de la autonomía

2 Las elecciones polarizadas del 2018 evidenciaron fuertes tendencias fundamentalistas en grupos religiosos que no alcanzaron el control del Poder Ejecutivo, pero lograron una importante representación en la Asamblea Legislativa. Con un discurso en favor de los Derechos Humanos, Carlos Alvarado Quesada, del Partido Acción Ciudadana (PAC), obtuvo el gane en la segunda ronda. Una vez en el poder, ha negociado con los sectores conservadores para lograr pasar medidas económicas restrictivas y que profundizan el modelo de acumulación neoliberal.

universitaria y para la aprobación de la nueva Ley de Empleo Público, todavía en discusión en el Congreso (Caamaño, 2020b).

Y es que los ataques a las universidades han tenido efectos directos en el presupuesto universitario con una serie de reducciones en el Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) desde que se aprobó la Ley de Mejoramiento de las Finanzas Públicas en diciembre de 2018. Entre ellas encontramos:

- Reducción de 10 mil millones de presupuesto.
- No devolución del IVA aportado.
- Redirección de 35 mil millones del presupuesto para 2020.
- No aprobación inicial de presupuesto para 2020.
- Aprobación del presupuesto para el año 2021 con una reducción del 5%.

Estas contracciones del FEES han incidido directamente en medidas de control del gasto que afectaron a los sectores anteriormente señalados como los más vulnerables en la estructura desigual de la UCR. Estos son las personas interinas, especialmente las de sedes regionales y las mujeres. Al mismo tiempo, han generado un estado de permanente incertidumbre e inseguridad ante posibles despidos masivos (Herrera, 2019).

También han sido afectados los proyectos de acción social y, por tanto, el trabajo en comunidades, tanpreciado en la concepción de universidad humanista y transformadora, pero que ha venido a menos en el modelo empresarial. Un ejemplo más directo de esto son las acciones que las mismas autoridades universitarias llevaron a cabo para menoscabar el Programa Institucional Kioscos Socioambientales para la Organización Comunitaria al no dar continuidad al nombramiento de sus funcionarios y funcionarias interinas, situación que ocurrió al finalizar el año 2019 (Muñoz, 2019) y que se repitió al finalizar el 2020 (Muñoz, 2020a).

En este sentido, la desigualdad estructural y las medidas de reducción del gasto se confabularon en el marco de una administración universitaria, dirigida por Henning Jensen Pennington, quien se hizo eco de las demandas de los sectores que adversan a la universidad pública al denunciar la Convención Colectiva en el año 2016 con el fin de reducir componentes salariales (Marín, 2016), e insistir en que los salarios de la UCR son insostenibles (Soto, 2019). Sin embargo, el exrector Jensen Pennington nunca consideró que la mayor parte de las personas asalariadas son interinas con jornadas laborales parciales y cuyos ingresos resultan menores que los que la prensa presenta, tal y como apuntó el mismo Programa Doble Check, de la Oficina de Divulgación de la universidad, desmintiendo uno de los ataques de la prensa

La cantidad de personas que ganan menos de un millón y que trabajan menos de un tiempo completo son 3.458. Dentro de este grupo, la cantidad de personas que recibe un salario superior a los €663.772 son 460 (13%).

La cantidad de personas que ganan menos de un millón (sin importar su tiempo o jornada) son 4.636. Dentro de ese grupo, 1.237 ganan más de €663.772 (27%).

La cantidad de personas que trabajan menos de un tiempo completo en la Universidad son 3.757. De ellas, 759 ganan más de €663.772 (20%) (Salazar, 2019).

Como se puede suponer, todo esto implica un ambiente muy convulso a nivel nacional y al interior de las mismas universidades, que vienen experimentando múltiples disputas y fracturas alrededor del modelo de universidad que debe prevalecer. Esto incide en las posibilidades de lucha frente a un gobierno que por todos los medios busca profundizar el despojo de los sectores medios y empobrecidos y la privatización de las instituciones públicas.

A la crisis financiera existente se le sumaron los efectos de la pandemia del COVID-19 y una tasa de desempleo que a finales del 2020 llegó al 20% (INEC-Costa Rica, 2020). Mientras tanto, el gobierno de Carlos Alvarado Quesada, del Partido Acción Ciudadana (PAC), incrementó sus propuestas para la reducción del Estado, estableciendo más demandas financieras sobre las instituciones públicas y su personal, aduciendo regulaciones necesarias para cumplir con compromisos para adquirir un préstamo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), al mismo tiempo que libera a las grandes empresas del pago de impuestos.

Así, la propuesta de Ley de Empleo Público, que actualmente discute la Asamblea Legislativa, viene a formar parte de una serie de medidas para la reforma del Estado. Esta ley dispone que todas las instituciones, incluidas las universidades, se rijan por las mismas reglas de contratación, en donde exista un salario único o global para todos los trabajadores públicos según categoría. Entre las críticas que ha recibido esta propuesta encontramos que hace más fácil el control sobre el personal y facilita los despidos, además de eliminar la autonomía universitaria (CONARE [YouTube], 2021).

Tal y como está planteado, este proyecto no solamente afectaría al personal interino de las universidades, sino también al personal en Régimen Académico, al cual se le impondría un tope salarial que quedará “congelado” y no se le podrá retribuir por méritos académicos.

Los cinco rectores de las universidades públicas del país, si bien un poco a destiempo, se pronunciaron en contra de este proyecto de ley en tanto

Se aparte e ignore las necesidades del desarrollo de la institucionalidad pública nacional y los propósitos fundamentales que inspiraron nuestra Constitución Política.

Implique un desmantelamiento del Estado Social de Derecho.

Pretenda generar un simple ahorro económico y contable de las finanzas públicas sin valorar su impacto en la calidad y la inversión permanente que requieren los servicios públicos.

Debilita la gobernanza del país en cada uno de los ámbitos del servicio público que han sido descentralizados por disposición constitucional.

Atente contra los principios que deben inspirar la concepción, desarrollo y aseguramiento del personal requerido para la existencia de un servicio público altamente capacitado y profesionalizado para poder alcanzar las metas de la agenda nacional en desarrollo sostenible.

Atente contra el régimen de independencia y autonomía constitucionales conferido a las universidades estatales.

No resulte de procesos de diálogo social entre los sectores de gobierno y de las organizaciones de funcionarios públicos que genere la convicción nacional en cuanto a la necesidad de cualquier reforma y de sus alcances, sin perder las oportunidades ni los valores propios del ser costarricense (May, 2021).

Asimismo, sindicatos de trabajadores de diversos sectores como salud y educación se han manifestado en contra del proyecto, así como del préstamo con el FMI, y han llamado a manifestaciones de protesta (Herrera, 2021), reanudando así las jornadas que se dieron durante el 2020 en contra de “las condiciones sanitarias, las condiciones laborales y la coyuntura económica” (Cortés y Sáenz, 2020).

No obstante, tanto durante esas protestas como en la actualidad, el personal docente universitario en general se mantuvo distante y cumpliendo con sus labores desde la virtualidad obligada por la pandemia del COVID-19 desde marzo de 2020. En periodo de pandemia solamente el personal docente interino y el personal de limpieza de la empresa subcontratada en la UCR han venido denunciando la precariedad laboral que les aqueja y los peligros de las medidas que se vienen tomando.

DEMANDANDO DERECHOS: EL COMITÉ DE PERSONAS INTERINAS DE LA UCR

El Comité de Personas Interinas de la UCR, se ha hecho visible mediante su página en Facebook y otras redes sociales, con participación en manifestaciones del 1 de mayo para conmemorar el Día del Trabajador, o en otras en donde el estudiantado y personal de la universidad pide presupuesto al gobierno o respeto a su autonomía.

Por ejemplo, la convocatoria para la marcha del 1 de mayo de 2018 en su página de Facebook decía:

Buenas tardes, compañeras y compañeros.

Les anunciamos que acabamos de decidir convocar a marchar por las personas interinas de la Universidad de Costa Rica mañana 1 de mayo, Día del Trabajador.

Nos disculpamos por la realmente poca antelación del aviso. Andamos todos y todas con una gran carga laboral. Pero no quisiéramos ausentarnos en un día tan importante. Así que con gran entusiasmo les pedimos cordialmente que se nos unan. Nos dimos cita mañana a las 9 a.m. en la esquina noreste del Parque de la Merced. Pensamos ir con camiseta, camisa o blusa celeste, aunque no es una consigna obligatoria. ¿Quién se apunta? Recordemos que este tipo de manifestación nos da visibilidad. Por ejemplo, el año pasado la fotografía de Personas Interinas de la UCR apareció en La Nación justamente mencionando la marcha del 1 de mayo. Aunque el artículo fue tendencioso y tergiversaba la realidad, hizo que nuestra situación se conversara en los pasillos de la UCR durante un buen tiempo.

Nos pueden escribir por acá si requieren de alguna información adicional. El año pasado hicimos una “manta” que era un plástico con cinta. Si alguna persona tiene mayor habilidad y experiencia en confección de mantas, agradeceríamos también ese tipo de participación.

¡Saludos! (Personas Interinas de la UCR, 2018).

En los carteles que cargaban ese día se podía leer: “Si usás la autonomía como excusa para violentar nuestros derechos, no la merecés”, en una referencia clara al uso de la autonomía universitaria para evitar que los tribunales emitan sentencias en contra de la Universidad frente al irrespeto a los derechos laborales de sus trabajadoras y trabajadores. Así, este grupo demanda:

- Igual salario por igual trabajo.
- Nombramiento por todo el año.
- Derechos políticos.

Lo cierto es que ha sido difícil que el personal docente interino, por su misma condición, se organice y luche por sus derechos, y ni siquiera el Sindicato de Empleados de la UCR (SINDEU) ha aceptado crear una seccional que atienda sus necesidades específicamente.

El comité es una agrupación de naturaleza “autoconvocada” y autónoma que nació en el 2016. Al no ser reconocida por la institución, no cuenta con recursos, tampoco es reconocida por el Sindicato de Empleados de la UCR (SINDEU) (Molina, 2020).

No obstante, producto de un esfuerzo de años de grupos pequeños de docentes, se han hecho escuchar al lograr que sus demandas circulen en el periódico universitario:

El Comité de Personas Interinas, que agrupa a docentes y funcionarios en régimen de interinazgo de la Universidad de Costa Rica (UCR), denunció en un pronunciamiento el “régimen de precarización”, al que están sometidos y explicaron que, si no hay cambios a lo interno de la universidad, los impactos de origen externo –como recortes presupuestarios y recesión económica– recaerán sobre ellos (...). Exigimos se establezcan mecanismos que aseguren nuestra participación, como mayoría del sector universitario que somos, pues esta es la única forma de caminar hacia una democratización real de los espacios de toma de decisiones (Pomareda, 2020).

Además, durante las pasadas elecciones para la rectoría llevadas a cabo en el año 2021, este Comité logró sentar a los cuatro candidatos y la candidata a discutir públicamente sobre su situación:

Por primera vez en la historia de la Universidad de Costa Rica (UCR) personas en condición de interinazgo organizan un debate de camino a las elecciones a la Rectoría, el cual se llevó a cabo de forma virtual el pasado sábado 14 de noviembre y se transmitió por redes sociales.

Las cinco candidaturas accedieron a participar en el debate, en el que se discutieron problemáticas propias de esa población, a pesar de que la UCR aún no reconoce al Comité de personas interinas de la UCR como un órgano formal de la institución (Molina, 2020).

Ser visibilizadas y escuchadas es un gran avance para las personas en condición de interinato en un espacio universitario que legitima la precariedad y flexibilidad laboral, más aún en contexto de crisis económica y crisis sanitaria. En este sentido, su uso de las redes sociales ha permitido denunciar, colectivizar y frenar posibles medidas de recorte en contra de este sector.

La Seccional de Trabajadoras de SELIME del Sindicato de Trabajadores del Sector Privado (SITRASEP) en la UCR ha venido utilizando recursos similares, como veremos a continuación.

EL CASO DEL PERSONAL DE SELIME

La Seccional de Trabajadoras de Servicios de Limpieza a su Medida (SELIME), la empresa que presta servicios de limpieza a la UCR se fundó en el año 2018 (Redacción, 2018) con el fin de luchar en contra del irrespeto a sus derechos laborales. Denuncias de maltrato, acoso, persecución, violación de contrato laboral, entre otras, se han hecho evidentes gracias al trabajo de esta organización (Redacción, 2017) que, sin embargo, debe confrontar la invisibilización de que es objeto por parte de una institución a la cual no pertenecen, si bien deben cumplir con sus reglas y laborar en ella todos los días.

Las medidas de cierre tomadas en la UCR frente a la crisis sanitaria implicaron la posibilidad de que estas personas (alrededor de 350,

una mayoría de mujeres, entre ellas varias extranjeras), se quedaron sin trabajo debido a que la universidad se planteó suspender el contrato con la empresa mientras el campus estuviera cerrado (Redacción, 2020). La movilización que se generó en redes sociales permitió que el contrato con SELIME continuara, pero llevó a la empresa, en coordinación con la universidad, a demandar que las personas trabajadoras se dedicaran a barrer aceras y parqueos, dado que los edificios permanecen cerrados por periodos dependiendo de las medidas establecidas por el Ministerio de Salud. De esta manera, no tienen acceso a servicios sanitarios, a un espacio en donde calentar sus alimentos y al resguardo y protección requeridas frente a la posibilidad de contagio del virus (Muñoz, 2020b).

De esta manera, se potencia la precariedad que acompaña las tareas de limpieza, mal pagadas, en malas condiciones y con pocos derechos que afecta a la mayor parte de los sectores tercerizados.

Esto se da mientras que la universidad maneja un discurso ambiguo pues, según políticas del Consejo Universitario para el periodo 2021-2025, la universidad deberá:

7.6.1 Elaborar carteles y contratos que incluyan los principios, propósitos y valores de la normativa universitaria, así como las cláusulas relativas al cumplimiento de los derechos laborales y de seguridad social, tanto de la legislación laboral nacional e internacional, por parte de las personas contratistas, subcontratistas y cesionarias. 7.6.2 Evaluar si los servicios contratados en la Institución se ajustan a los principios, propósitos y valores definidos en la normativa universitaria, al igual que en la legislación laboral tanto nacional como internacional. 7.6.3 Fomentar la investigación y la discusión relacionadas con la tercerización y la contratación de servicios para plantear posibles soluciones en función de la política. 7.6.4 Evaluar la disminución de las contrataciones de servicios en función de las condiciones presupuestarias y la demanda de los servicios (Consejo Universitario UCR, 2015: 7).

No obstante, los trámites para la nueva licitación de servicios contratados de limpieza evidencian un marco que potencializa la precariedad. Estos iniciaron el 6 de octubre de 2020 con la presentación de un cartel de licitación para un contrato con una vigencia de 1 año, más 2 meses adicionales, para un total de 14 meses, que deberá renovarse si el mismo se prorroga por un periodo similar hasta por 3 años adicionales, para un total de 4 años. En el cartel se justifica esta nueva licitación a partir de la necesidad de

(...) contratación de Abastecimiento Continuo del Servicio de Limpieza para las instalaciones de la Universidad de Costa Rica (UCR), según lo dispone el artículo 171 del Reglamento a la Ley de Contratación

Administrativa, con el fin de satisfacer sus necesidades por un período de un año con opción de prórroga hasta por un máximo de cuatro años (Oficina de Suministros, 2020: 2).

De esta manera, la Universidad no parece tener en perspectiva la disminución de estos servicios, que iniciaron en los años noventa y cuya adjudicación se realiza en función del costo económico de la hora de servicio, es decir, en función de la oferta más barata.

La hora de servicio, ya sea diurna o mixta será por el mismo precio en cualquier área, por lo que no se contempla requerimientos, riesgos o esfuerzos especiales del personal que lleve a cabo la labor en las diferentes áreas de trabajo. Además, la cotización debe contemplar el equipo requerido para brindar la labor y debe incluir la capacitación del personal fuera de horas laborales. De esta manera, la empresa debe comprometerse a brindar un servicio de bajo costo para la Universidad, pero este necesariamente tendrá que cargarse en alguna parte, ya sea en la reducción del salario, del número de empleados, o de la calidad del equipo de protección de las y los trabajadores, e incluso obligando al personal a capacitarse sin pago.

Sin embargo, al mismo tiempo, la universidad demanda cumplimiento con la legislación nacional: “el contratista deberá cancelar los salarios, las cargas sociales y otros beneficios regulados por Ley, conforme al ordenamiento jurídico nacional, incluyendo los feriados de ley” (Oficina de Suministros, 2020: 13), pero, antes se había señalado que, “para efectos de pago la Universidad no contempla Semana Santa, receso de fin y principio de año, medio día del día del funcionario y medio día del último día laboral antes del receso de fin de año” (ídem, p. 5), y “se aclara que el único pago de días feriados que debe de incluir dentro del monto cotizado corresponde a las horas asignadas en el Jardín Botánico Lankester dado que se labora durante todo el año” (ídem, p. 13). Esto plantea una contradicción pues, entonces, la empresa debe asumir estos pagos para cumplir con la legislación laboral o no los asume porque la Universidad no los contempla, y entonces incumple la legislación laboral. Pese a lo anterior, la universidad sí establece una serie de controles mensuales de pago de salario mínimo y de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), así como de la póliza del Instituto Nacional de Seguros (INS) por Riesgos del Trabajo y la de Responsabilidad Civil y Daños a Terceros, y exige comprobantes para pagarle a la empresa la labor realizada.

Por otro lado, la licitación establece la obligatoriedad de que el personal de la empresa respete el Reglamento de la Universidad de Costa Rica en Contra del Hostigamiento Sexual, en cumplimiento de la Ley 7.476 “Ley contra Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo

y la Docencia”, e instituye una multa en caso de incumplimiento del 3%, “sobre el monto mensual del servicio de la Unidad donde se dio el incumplimiento” (ídem, p. 25). Sin embargo, no se establece sanción alguna cuando existe hostigamiento laboral y tampoco se señala qué sucede cuando es el personal de la UCR el que incurre en hostigamiento sexual o acoso laboral en contra de trabajadoras o trabajadores de la empresa contratada, y no se define procedimiento o acompañamiento alguno para las personas víctimas de hostigamiento o acoso.

Liberarse de cualquier responsabilidad se facilita en la medida en que la Universidad de Costa Rica no asume relación laboral alguna con el personal de limpieza subcontratado que parece que queda librado a su propia suerte al establecer que:

(...) el personal de limpieza propuesto no tendrá ninguna relación laboral con la Administración de las Unidades Usuarias, por lo tanto, cualquier tipo de permiso por parte del personal de limpieza, lo deberá coordinar directamente el trabajador con el supervisor a cargo. Y el supervisor deberá comunicar a la brevedad posible a la Sección Gestión de Servicios Contratados y al Jefe Administrativo o encargado asignado de la Unidad Usuaria. Únicamente recibirá órdenes e instrucciones del supervisor de la empresa, quien a su vez coordinará todos los asuntos con el Jefe Administrativo o encargado asignado en la Unidad Usuaria, si ello no causa perjuicio a la prestación del servicio ni contraviene los intereses de la Universidad de Costa Rica (Oficina de Suministros, *op. cit.*, p. 15).

En esta línea se señala que:

(...) por ningún motivo los supervisores podrán negociar horas de servicio no brindado con el Jefe Administrativo o encargado asignado en la Unidad. Tampoco tendrán la potestad de otorgar permisos sin reemplazar el personal. No podrán modificar los horarios establecidos por la Unidad donde se brinda el servicio y deberá asegurar la continuidad del servicio (ídem, p. 6).

Se estipula que “el contratista deberá estar en capacidad de sustituir en un lapso máximo de una hora al personal que por diferentes circunstancias no se presente a laborar. O en su defecto 2 horas para las Unidades que se encuentren fuera del Gran Área Metropolitana” (ídem, p. 12). Al mismo tiempo, “la Administración por motivos de interés público, institucional, o causas imprevistas o imprevisibles, podrá solicitar la reubicación del personal de limpieza en las diferentes áreas de la Universidad según las necesidades a atender” (ídem, p. 17).

Esto facilita la instrumentalización del personal tercerizado, al cual se le cosifica, ya que es solamente un medio para garantizar el servicio en la Universidad y podrá ser reubicado en el momento en que se considere necesario, siendo un trabajador altamente flexible

cuyas condiciones laborales pueden cambiar en cualquier momento y que “no podrá recibir visitas personales ni entablar conversaciones innecesarias con personas particulares o con funcionarios de la Universidad de Costa Rica durante sus horas de servicio” (ídem, p. 15).

Si bien es comprensible que no se reciban visitas durante horas laborales, es inaudito que este personal no pueda mantener conversaciones con funcionarios de la universidad y este planteamiento podría ser un indicador de discriminación según el Reglamento recientemente aprobado que establece como conducta discriminatoria: “Cualquier disposición institucional vigente que muestre, injustificadamente, desigualdad de trato u oportunidades, resultando en discriminación institucional, directa o indirecta, para un grupo o persona” (Consejo Universitario UCR, 2019: 2).

Por lo apuntado, la licitación refiere a contradicciones consustanciales a la tercerización, como una figura que facilita el distanciamiento de la institución de los más altos valores universitarios y promueve la flexibilidad, precariedad laboral y el irrespeto a los Derechos Humanos.

A pesar de lo anteriormente planteado, las personas que laboran para la empresa contratada actualmente esperan ansiosamente la continuidad de su labor, ya sea con SELIME o con otra empresa que gane la licitación para el siguiente periodo. En eso se basa la precariedad, en la dificultad para muchas personas de encontrar un trabajo que les permita tener una vida digna, especialmente durante un periodo de crisis económica y emergencia sanitaria, de manera que deben aceptar cualquier condición que se les ofrezca.

Así, de la misma manera que una persona docente espera con preocupación que se abra un curso para impartir y poder obtener un salario, el personal subcontratado para la limpieza espera poder seguir trabajando, aunque sea barriendo parqueos en la UCR en medio de una crisis sanitaria que aumenta sus riesgos laborales.

CONCLUSIONES

En este artículo he delineado las condiciones estructurales y coyunturales que organizan y promueven la flexibilidad y precariedad laboral en la Universidad de Costa Rica. Por un lado, presenté el caso de las personas docentes en condición de interinato. Por el otro, el de las personas que trabajan como misceláneas para la empresa que brinda servicios de limpieza en el campus universitario.

Como hemos visto, para que estas situaciones sean posibles existe todo un marco de legislación, organización y legitimación que reproduce una serie de desigualdades y situaciones odiosas e incluso ilegales que se justifican por razones económicas y de la “modernización”

de la universidad. En el caso del personal docente interino, también encontramos la meritocracia como un mecanismo de individualización de la responsabilidad por el ascenso social. Mientras tanto, la no pertenencia a la institución universitaria resulta una buena excusa para obviar las condiciones precarias en que se contrata al personal tercerizado.

Ambos regímenes se justifican, además, en el contexto de crisis que vivimos y que tiende a profundizar el irrespeto a los derechos laborales y humanos, al mismo tiempo que atrapa a las y los trabajadoras en un círculo de inmediatez y lucha por la supervivencia cotidiana que, sin embargo, no apaga su disputa por mejores condiciones, si bien con dificultades para encontrar apoyo del personal universitario que cuenta con puestos permanentes, y del estudiantado. Invisibilizar la condición de las personas interinas y de las tercerizadas también oculta la propia participación en un sistema profundamente desigual.

Conforme la crisis se profundiza, el gobierno y la Asamblea Legislativa buscan reducir más el presupuesto universitario y obligar a las universidades a vender servicios para subsistir. Esto incrementa la inestabilidad ya existente en el precariado universitario, y se disminuye al mismo tiempo la capacidad de la universidad para sostener las tres áreas sustantivas que la caracterizan: la docencia, la investigación y la acción social o extensión. Así, al reducir o eliminar la acción social, se disipa el vínculo universidad-sociedad desde la perspectiva de transformación social, herencia de la Reforma de Córdoba, al mismo tiempo que se profundiza el deterioro en las condiciones laborales del personal docente, particularmente de mujeres interinas y de personas interinas en sedes fuera de San José.

En última instancia, estamos hablando de un cambio mayor en el modelo de universidad y de sociedad, que trae aparejado el sufrimiento humano, ya no como accidente o daño colateral, sino como medida moderna para la productividad.

BIBLIOGRAFÍA

- Caamaño, Carmen. (2020a). La universidad-empresa en América Central: El caso de la Universidad de Costa Rica. *Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica*, 59(155), 101-120.
- Caamaño, Carmen. (2020b, 10 de junio). Consolidando el despojo: Sobre el Informe de la Comisión del FEES. *Semanario Universidad*. En <https://semanariouniversidad.com/opinion/consolidando-el-despojo-sobre-el-informe-de-la-comision-del-fees/>
- Caamaño, Carmen y Chacón, Flory. (2017). Internacionalización neoliberal de la Educación Superior Pública, pp. 283-299. En Ruiz, Martha N. (Comp.), *Transformación educativa, sustentabilidad y prácticas emancipatorias*. Huixquilucan: Frontera Abierta.

- Cerdas, Daniela. (2019, 30 de octubre). UCR publica salarios: Docentes ganan hasta €1,5 millones por trabajar solo un cuarto de tiempo. *La Nación, Grupo Nación*. En <https://www.nacion.com/el-pais/educacion/ucr-publica-salarios-docentes-ganan-hasta-1/CVX7IPTKL5CDBB2KLISOS7V2JQ/story/>
- Comisión especial que estudie, analice y eventualmente proponga proyectos de ley o reformas en relación con la administración del FEES, expediente legislativo 21.052. (2020). Dictamen de Mayoría, pp. 1-177. *Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica*. En http://www.asamblea.go.cr/glcp/doc_relevantes_de_actas/Informe%20afirmativo%20mayor%C3%ADa%20Exp.%2021.052.pdf
- CONARE. (2021, 3 de febrero). Foro virtual sobre empleo público (Giovanni Beluche). [YouTube]. En https://www.youtube.com/watch?v=lkhlUm81-m0&feature=share&fbclid=IwAR0wlLsQXeHGeanb0XpnKa0yoUkH3CvdlYz_0inegXGRvWF7Fsm072QN8C0
- Consejo Universitario UCR. (2008). Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente. *Alcance a la Gaceta Universitaria*.
- Consejo Universitario UCR. (2015). Políticas de la Universidad de Costa Rica 2016-2020 “Excelencia e Innovación con Transparencia y Equidad”. *Alcance a la Gaceta Universitaria*.
- Consejo Universitario UCR. (2019). Reglamento de la Universidad de Costa Rica en contra de la discriminación. *Alcance a la Gaceta Universitaria*. En https://www.cu.ucr.ac.cr/uploads/tx_ucruniversitycouncildatabases/officialgazette/2019/a21-2019.pdf
- Contreras, Gerardo. (2009). *Reflexionar la Universidad*. San José: Ediciones Estudios Contemporáneos.
- Cortés, Sofía y Sáenz, Ronald. (2020, 1 de junio). Voz experta: La protesta social en Costa Rica en tiempos del COVID-19. *Universidad de Costa Rica*. En <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2020/06/01/voz-experta-la-protesta-social-en-costa-rica-en-tiempos-del-covid-19.html>
- Cruz, Carlos Eduardo. (2018). Elecciones, ciudadanía y poder institucional: El caso de la Universidad Nacional de Costa Rica. *Revista Rupturas*, 8(2), 219-242. [<https://doi.org/10.22458/rr.v8i2.2211>].
- Foucault, Michel. (2011). S.d. En Graham Burchel, Colin Gordon & Peter Miller (Eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago: University of Chicago Press.
- Herrera, Juan J. (2019, 21 de octubre). UCR proyecta 4.300 despidos por traslado de €35.000 millones del FEES. *Teletica*. En https://www.teletica.com/nacional/ucr-proyecta-4300-despidos-por-traslado-de-35000-millones-del-fees_240310

- Herrera, Juan J. (2021, 13 de enero). Sindicatos anuncian manifestaciones contra proyecto de empleo público. *Teletica*. En https://www.teletica.com/nacional/sindicatos-anuncian-manifestaciones-contra-proyecto-de-empleo-publico_277534
- INEC - Costa Rica. (2020). *Encuesta continua de empleo, IV Trimestre 2020*. En <https://www.inec.cr/multimedia/situacion-del-mercado-laboral-en-costa-rica-al-cuarto-trimestre-de-2020>
- Léon, Marlen; Kikut, Lorena y Villalobos, Alejandro. (2020). *Análisis del interinazgo docente en la Universidad de Costa Rica*. San José: Vicerrectoría de Docencia Universidad de Costa Rica.
- Marín, Rocío. (2016, 15 de noviembre). Rector denuncia convención colectiva ante ministerio de trabajo. *Universidad de Costa Rica*. En <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2016/11/15/rector-denuncia-convencion-colectiva-ante-ministerio-de-trabajo.html>
- May, Sebastián. (2021, 3 de febrero). Conare se pronuncia contra redacción actual del proyecto de ley de empleo público. *Delfino*. En <https://delfino.cr/2021/02/conare-se-pronuncia-contra-redaccion-actual-del-proyecto-de-ley-de-empleo-publico>
- Mesa, Sylvia. (2018). Carreras académicas de mujeres en la Universidad de Costa Rica: Un reto para la igualdad. *Actualidades Investigativas en Educación*, 19(1). [<https://doi.org/10.15517/aie.v19i1.35716>].
- Molina, Lucía. (2020, 18 de noviembre). Debate por la Rectoría pone el ojo en responsabilidad por alta condición de interinazgo en la U. *Semanario Universidad*. En <https://semanariouniversidad.com/universitarias/debate-por-la-rectoria-pone-el-ojo-en-responsabilidad-por-alta-condicion-de-interinazgo-en-la-u/>
- Mora, Graciela. (2019, 20 de setiembre). Denuncias por acoso laboral y despidos de funcionarios interinos en la Facultad de Educación de la UCR. *Izquierda Web Costa Rica*. En <http://izquierdaweb.cr/sindicatos/denuncias-por-acoso-laboral-y-despidos-de-funcionarios-interinos-en-la-facultad-de-educacion-de-la-ucr/>
- Muñoz, Daniela. (2019, 19 de diciembre). Kioscos socioambientales de la UCR denuncia interrupción de nombramientos. *Semanario Universidad*. En <https://semanariouniversidad.com/universitarias/kioscos-socio-ambientales-de-la-ucr-denuncia-interrupcion-de-nombramientos/>
- Muñoz, Daniela. (2020a, 11 de diciembre). Denuncian “cierre técnico” de kioscos socioambientales. *Semanario Universidad*. En <https://semanariouniversidad.com/universitarias/denuncian-cierre-tecnico-de-kioscos-socioambientales/>

- Muñoz, Daniela. (2020b, 18 de diciembre). Selime: La invisible precariedad laboral que mantiene limpia la Universidad. *Semanario Universidad*. En <https://semanariouniversidad.com/universitarias/selime-la-invisible-precariedad-laboral-que-mantiene-limpia-la-universidad/>
- Oficina de Suministros. (2020, 6 de octubre). *Contratación de abastecimiento continuo del servicio de limpieza para las instalaciones de la Universidad de Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica.
- Personas Interinas de la UCR. (2018, 30 de abril). Publicaciones varias. [Facebook]. En <https://www.facebook.com/InterinosUCR>
- Pomareda, Fabiola. (2020, 6 de julio). Interinos de la UCR advierten de vulnerabilidad ante impactos externos y exigen participación. *Semanario Universidad*. En <https://semanariouniversidad.com/universitarias/interinos-de-la-ucr-advierten-de-vulnerabilidad-ante-impactos-externos-y-exigen-participacion/>
- Programa Estado de la Nación. (2019). Estado de la educación costarricense [2019]. *PEN*. En <http://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/7773>
- Quirós García, Elizabeth. (2020). El *mobbing* académico, fenómeno ignorado y de responsabilidad conjunta: Estudio de caso en una universidad estatal en Costa Rica. *Repertorio Americano*, 29, pp. 185-200. [<https://doi.org/10.15359/ra.1-29.12>].
- Redacción. (2017, 29 de marzo). SITRASEP denuncia por acoso laboral a empresa SELIME, que brinda servicio de limpieza a la UCR. *El Mundo CR*. En <https://www.elmundo.cr/costa-rica/sitrasep-denuncia-por-acoso-laboral-a-empresa-selime-que-brinda-servicio-de-limpieza-a-la-ucr/>
- Redacción. (2018, 27 de junio). UCR: Trabajadoras de Selime S.A. fundan seccional de SITRASEP. *Socialismo Hoy*. En <http://socialismohoy.com/ucr-trabajadoras-selime-fundan-seccional-sitrasep/>
- Redacción. (2020, 1 de abril). Suspensión de contratos al personal de SELIME S.A. en la UCR. *Izquierda web Costa Rica*. En <http://izquierdaweb.cr/nacional/suspension-de-contratos-al-personal-de-selime-s-a-en-la-ucr/>
- Rodríguez, Maritza y Solís, Laura. (2019). Implicaciones económicas de la inestabilidad laboral: Un estudio de caso sobre el interinazgo en la Universidad Nacional de Costa Rica. *Revista Internacional de Administración de Oficinas y Educación Comercial*, 4(2), 1-23. [<https://doi.org/10.15359/respaldo.4-2.1>].

- Ruiz, Paula. (2020, 27 de mayo). Altos salarios llevarán a cierre de universidades públicas, concluyen diputados tras investigación. *El Observador CR*. En <https://observador.cr/altos-salarios-llevaran-a-cierre-de-universidades-publicas-concluyen-diputados-tras-investigacion/>
- Salazar, Daniel. (2019, 28 de noviembre). La desigualdad en los salarios de la UCR, explicada. *Doble Check*. En <https://doblecheck.cr/la-desigualdad-en-los-salarios-de-la-ucr-explicada/>
- Soto, Juan E. (2019, 4 de noviembre). Rector de UCR reconoce que salarios de la institución son insostenibles. *Monumental*. En <https://www.monumental.co.cr/2019/11/04/rector-de-ucr-reconoce-que-salarios-de-la-institucion-son-insostenibles/>
- Standing, Guy. (2014, otoño) Por qué el precariado no es un “concepto espurio”. *Sociología del Trabajo*, 1(82), 7-15, nueva época.
- Valverde, Luis. (2019, 22 de agosto). UCR es la que concentra más empleados con salarios entre ₡5 y ₡9 millones. *CRhoy.com. Periódico Digital*. En <https://www.crhoy.com/nacionales/ucr-es-la-que-concentra-mas-empleados-con-salarios-entre-%e2%82%a15-y-%e2%82%a19-millones/>
- Vargas, Armando. (2018, 30 de mayo). UCR inicia fase de seguimiento de Planes para la Reducción de Interinazgo Docente. *Universidad de Costa Rica*. En <http://www.rectoria.ucr.ac.cr/site/noticias/noticias-2018/ucr-inicia-fase-de-seguimiento-de-planos-para-la-reduccion-de-interinazgo-docente/>

LAS POLÍTICAS DOCENTES EN UN ESTADO CONSERVADOR: PARAGUAY 1990 -2020

Gabriela Walder, Rodolfo Elías y Laura Bareiro

INTRODUCCIÓN

El presente artículo analiza las políticas de formación docente en Paraguay en el periodo 1990-2020, la influencia de los organismos internacionales, el rol de las instancias de nivel nacional, la participación de diferentes actores en su formulación y puesta en práctica y los factores que han incidido en el logro de los objetivos establecidos.

La formación docente es un tema vigente en el debate de las políticas educativas en Paraguay. En un momento en que se cuestionan los resultados del sistema educativo, se pone acento en el docente, haciendo énfasis en los déficits de su desempeño en las aulas y en una inadecuada formación inicial, lo que produce una desvalorización de la profesión docente. De allí que resulte necesario realizar una revisión de la experiencia de formación docente que se ha dado en el país, tanto en espacios públicos como privados.

Finalmente, es importante examinar la situación actual en un contexto nacional e internacional que se caracteriza por un retraimiento del rol del Estado, la aparición de nuevos actores internacionales como nacionales que inciden en el campo educativo y el desarrollo de nuevos dispositivos y propuestas tanto para la formación como para el ejercicio de la docencia con un énfasis en la evaluación del desempeño docente, como un elemento clave de la política educativa y la utilización de plataformas virtuales para clases a distancia, potenciada en el contexto de la pandemia COVID-19, que replantea el trabajo docente en aspectos sustantivos.

MARCO REFERENCIAL PARA EL ANÁLISIS: LA POLÍTICA DOCENTE DESDE LA PERSPECTIVA CRÍTICA LATINOAMERICANA

En las últimas décadas han surgido en América Latina nuevas formas de organización y redes de docentes y académicos que han desarrollado un pensamiento crítico frente a los discursos educativos dominantes y proponen otros caminos para transformar la educación y repensar la política docente (Elías, Bareiro y Walder, 2019). Duhalde y Cardelli (2001) hacían referencia a varias redes: la Red de Cualificación de Educadores en Ejercicio (Colombia), el Programa de Transformación de la Educación Básica desde la Escuela (México), la Red de Docentes que hacen investigación educativa (Argentina), la Red de Investigación en la Escuela (Brasil). A estas redes hay que sumar otras, como la Red Latinoamericana de Estudios sobre Trabajo Docente (Red Estrado), creada en el año 1999 en el que participan docentes e investigadores de más de veinte países.¹

En estos espacios colectivos, en universidades y centros académicos, diversos autores han planteado críticas a las propuestas de los organismos internacionales respecto a la educación y a la política docente. Desde estas perspectivas se habla de una controversia política – pedagógica, con diferentes opiniones fundadas, políticas públicas e investigaciones en torno a la política docente (Birgin, 2019). Allí se analizan temas como la evaluación, el modelo de gestión, denominado la nueva gestión pública, las políticas estudiantiles y el desarrollo profesional docente, entre otros.

De acuerdo con Birgin (2019), el análisis de la formación docente incluye tres ejes: a) qué docente se propone formar y con qué saberes; b) qué propuesta sostienen acerca del sistema formador; y c) con quiénes se construyen las políticas. La autora, analizando el caso argentino, señala que la principal novedad en la formación docente es el énfasis en el “empreendedorismo” y el “liderazgo moderno” y una presencia banalizada de las neurociencias y la educación emocional.

Por otra parte, Birgin afirma que las prioridades de los temas curriculares están reguladas por la prueba PISA: “la novedad que introducen estas políticas es que tienen una inmensa preocupación en transformar lo enseñable en evaluable” (Birgin, 2019: 36). El peso de la evaluación como una de las marcas de las nuevas políticas docentes actuales es considerado por diversos autores. Bordoli y Márquez (2019) examinan el lugar de la evaluación en el discurso pedagógico y sostienen que la evaluación, al sustraerse del locus de control pedagógico, produce un desplazamiento de sentido y reconfigura la posición docente, pasando a ocupar un lugar secundario como técnico. Por otra parte, cuando la evaluación está imbricada en el proceso pedagógico, tiene un sentido y

1 Véase <http://redeestrado.org/>

se constituye en un instrumento subordinado a las finalidades educativas definidas por el programa de estudio, las instituciones y los docentes (Bordoli y Márquez, 2019).

Otro aspecto analizado desde la perspectiva crítica son los cambios en la profesión docente como consecuencia de la introducción de la Nueva Gestión Pública (NGP), visión que promueve la incorporación de lógicas empresariales en la gestión escolar y del sistema educativo (Oliveira, 2018).

La NGP surge como un paradigma de la administración que adapta las herramientas de la gestión empresarial al manejo de los asuntos públicos, y propugna por la prestación de servicios con un enfoque de eficiencia, competencia y efectividad en la satisfacción de las demandas sociales (Navas, 2010).

Claramente Verger y otros (2012) afirman que la NGP no está necesariamente fundamentada sobre trayectorias históricas y/o legados administrativos concretos, sino que es el resultado de presiones externas recibidas por los estados.

Como argumentan los teóricos neo-institucionalistas y, en concreto, aquellos que se adscriben a la Teoría de la Cultura Mundial, las concepciones del Estado moderno –construidas normativas y culturalmente– explican una parte importante de la difusión transnacional de un amplio abanico de reformas institucionales y de políticas educativas (Verger y otros, 2012: 609).

Uno de los puntos centrales de la NGP es la presión por los resultados, teniendo como uno de sus instrumentos de gestión el uso de incentivos para alcanzar esos resultados (Pliscoff, 2012). Las políticas públicas se desarrollan de manera secuencial y siguiendo una serie de pasos lógicos y preestablecidos. Esta escuela de pensamiento refleja una visión de arriba para abajo (*top-down*) de la acción pública (Mons, 2009).

Un área que también ha sido examinada críticamente es la referida a las políticas estudiantiles en la formación docente. Estas políticas incluyen normativas, programas, prácticas e instituciones que apoyan a quienes estudian para trabajar como docentes, tales como las becas, las políticas de selección de candidatos antes, durante y después de la formación inicial, las políticas de evaluación estudiantil y las políticas de participación estudiantil (Birgin y Vassiliades, 2018).

Otro concepto que cabe mencionar es el de profesionalización docente, particularmente el desarrollo profesional docente (DPD). Tal como lo afirma Oliveira (2018), los discursos difundidos por organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), presentan el profesionalismo docente como un factor

necesario para mejorar la calidad de la educación y la imagen pública de estos profesionales. De acuerdo con Oliveira (2017) en la retórica de las políticas del desarrollo profesional del docente, los docentes se retratan como individuos que construyen sus propias carreras y destino, evocando el carácter reflexivo del sujeto moderno que es responsable por sus elecciones y decisiones. Según la autora, esta apelación es contraria al sentimiento que construye la identidad de clase, o incluso la categoría económica, es decir, las formas colectivas de identidad que sostienen la existencia de los sindicatos como espacios de representación.

SITUACIÓN DE LA FORMACIÓN DOCENTE EN PARAGUAY AL INICIO DE LA REFORMA EDUCATIVA DE LOS NOVENTA

En febrero de 1989 se produjo el golpe de Estado que acabó con los treinta y cinco años de dictadura. En este marco se inició la transición a la democracia, en cuyo contexto se elaboró la nueva Constitución Nacional (1992), que sentó las bases formales para la instalación del estado de derecho y la construcción de un régimen democrático. En el periodo, iniciado en 1989, el debate educativo estuvo presente: no era posible pensar en una sociedad democrática sin transformar un sistema educativo que sirvió de soporte a la dictadura (Velázquez, 2018). Por lo tanto, la reforma educativa se instaló desde el inicio en la agenda de la transición y se inició su desarrollo desde 1991 con continuidad, aunque con periodos de altibajos (Rivarola, 2000).

La Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay-Auténtica (OTEP-A), en el documento Propuesta de política pública educativa alternativa para Paraguay 2020-2030 (OTEP-A, 2020) identifica cuatro etapas del desarrollo de las políticas educativas en el periodo democrático, en cada una de ellas identifica procesos y acciones vinculadas con las políticas de formación docente.

La primera etapa (1992-1998) a la que denomina Reforma y transición democrática plantea que lo central es la inversión realizada para la contratación de docentes ante la ampliación de la matrícula escolar; además de las mejoras salariales que posibilitaron que hombres y mujeres consideren la docencia como una salida laboral (ídem, p. 31).

En la segunda etapa (1999-2008) a la que nombra como de Expansión Educativa, los dos puntos destacados son: la emisión del decreto 468/03 que reglamenta el estatuto del educador; Ley N° 1.725/01 y el inicio del proceso de privatización de la formación docente (ídem, p. 33).

La tercera etapa: Alternancia política y nuevas iniciativas educativas, la OTEP-A sugiere como elementos destacados que inciden en la política de formación docente: la profundización del proceso de privatización de la formación docente y la conquista del salario mínimo legal para el docente (ídem, p. 35).

Por último, la cuarta etapa que la define como: Privatización y creciente influencia de los sectores empresariales y religiosos. Reconocen en esta etapa la imposición de la OCDE, un creciente desprestigio del docente responsabilizándolo de los bajos niveles de logro de los estudiantes en evaluaciones estandarizadas y fortalecimiento de medidas neoliberales que afectan negativamente al sector docente (ídem, p. 41).

A los inicios de la reforma de los noventa, el Consejo Asesor de la Reforma (CARE) publicó un informe en el que realizaba un diagnóstico de la situación educativa paraguaya (CARE, 1992). Este informe dedica un capítulo a la formación docente y para su elaboración se conformó una comisión integrada por miembros del CARE y especialistas del área de formación docente del MEC. En el diagnóstico de la situación de la formación docente, que corresponde a la etapa previa a la reforma, se señalan las siguientes características:

La formación de docentes se realiza por diversas instituciones con características diferentes: algunas instituciones dependen directamente del MEC y se ocupan de la formación de docentes para nivel inicial, primario, medio y terciario no universitario. Estas abarcan a los institutos de formación docente del Departamento de Formación y Especialización Docente, el Instituto Superior de Educación (ISE), los institutos dependientes de los centros regionales. Otras instituciones vinculadas a distintas direcciones del MEC como del Departamento de Formación Técnica y Profesional, de la Escuela de Bellas Artes, de la Escuela Nacional de Educación Física y también de la Universidad Nacional y de la Universidad Católica.

Tabla 1. Las instituciones educativas del subsistema de la educación superior

Instituciones	Sector					Total
	Privado		Oficial			
	F	%	F	%		
1. Universidades	45	85	8	15	53	
2. Institutos superiores	30	81	7	19	37	
3. Institutos profesionales de tercer nivel		50	58	40	42	90
3.1. Institutos de formación docente						
3.2. Institutos técnicos		222	92	5	8	227
<i>Total</i>		348	82	75	18	407

Fuente: CONEC (2011).

- En ese conjunto de instituciones se observan diferencias significativas en cuanto a la planificación e implementación curricular.
- Hay estudios que son terciarios, que requieren el bachillerato para su ingreso y otros que exigen el ciclo básico.
- Se observa confusión entre lo que es formar para una especialidad y lo que es formar para la docencia. Algunas instituciones otorgan título de profesor sin incluir para tal fin ni formación en pedagogía ni didáctica.
- El número de egresados tiende a ser muy bajo en algunas instituciones.
- La estructura del MEC no cuenta con la capacidad suficiente para organizar y orientar a las instituciones que forman docentes.
- El presupuesto adjudicado a los institutos de formación docente es insuficiente.
- La mayoría de los institutos en relación con el local y el equipamiento no reúnen las condiciones adecuadas para su funcionamiento.
- Se señala el bajo salario a los docentes de los institutos de formación.
- Existe poca valoración económica del servicio docente.
- La carrera de formación docente ofrece poco atractivo para los jóvenes de zonas urbanas. La mayoría de los que aspiran al magisterio provienen de zonas rurales.
- Se destaca el bajo nivel con que llegan los candidatos y su bajo rendimiento en el Instituto.
- La formación académica de los profesores de formación docente es heterogénea y en la generalidad de los casos no se ajusta a los requisitos para los profesores de este nivel.
- El reglamento de formación docente se refiere solo a la formación de profesores de nivel primario.

Sobre la situación de los maestros en ejercicio, el informe del CARE concluye lo siguiente:

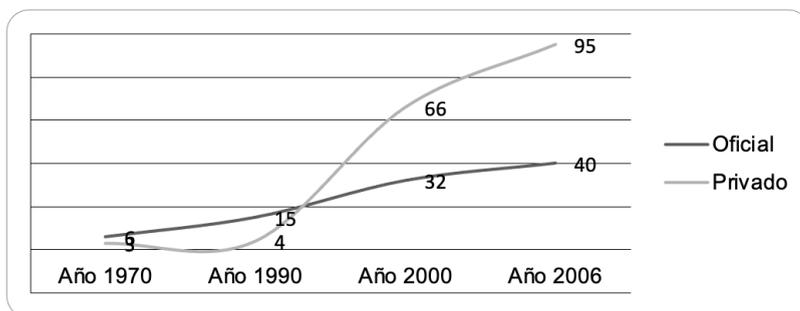
- Existe un elevado porcentaje de docentes no titulados (23,51%).
- Entre los docentes no titulados existen quienes no tienen estudios secundarios completos.

- Los departamentos en cuyos distritos funcionan institutos de formación docente no cubren la demanda de docentes de su zona.
- El número de egresados es muy bajo, ya que la carrera es poco atractiva.
- Se requiere la apertura de institutos de formación docente en ciertas localidades.
- Los bachilleres incorporados a la docencia, por falta de docentes profesionales, están resolviendo una situación de emergencia, pero necesitan aún mejor capacitación para el desempeño de su trabajo. A partir de estos resultados arrojados por el diagnóstico mencionado, se sugieren acciones en términos de políticas docentes para ser impulsadas en el marco de la reforma educativa.

LA FORMACIÓN DOCENTE DURANTE LA REFORMA DE LOS NOVENTA

La expansión de la matrícula, el aumento de los institutos de formación docente, la multiplicación de estudiantes de formación docente y la oportunidad de empleo que significaba el magisterio fueron la tónica de la primera década de la reforma educativa. Por otra parte, se da un incremento de las universidades, en especial privadas, que ofrecen carreras de ciencias de la educación, otorgando títulos de licenciatura, al igual que los Institutos Superiores (Elías, Walder y Bareiro, 2018).

Gráfico 1. Número de IFD habilitados



Fuente: Elías y Misiego (2014).

Respecto a la formación docente, el Plan Educativo Paraguay 2020, que estableció las metas de la reforma de los noventa propone desarrollar una política para mejorar la calidad del desempeño docente. Las acciones formuladas en el Plan 2020 para la formación inicial de docentes son las siguientes:

- Elaborar un estatuto que estimule el desarrollo del rol profesional del docente. Este estatuto buscará, en un plan gradual, fortalecer el perfil del docente, remunerado por la jornada completa que incluya todas las clases para los alumnos y tiempo para su formación y para coordinar actividades de autoformación en su escuela. Igualmente, el estatuto contemplará una política salarial diferenciada para los docentes, de acuerdo a su formación y desempeño y preverá desarrollar incentivos para quienes enseñen en escuelas a las que asisten alumnos de alto riesgo y para quienes enseñan en los primeros grados. Buscará igualmente incentivar a las maestras y los maestros con capacidad educativa bilingüe.
- Estimular el ingreso a la profesión docente de candidatos de sólida formación general y con apertura a las orientaciones centrales de la reforma. Esto deberá tomar en cuenta los déficits estimados de profesores para expandir el acceso al tercer ciclo de la educación escolar básica. En el mediano plazo se elaborará un plan de emergencia para satisfacer la demanda de profesores, cuando no haya candidatos específicamente capacitados, con egresados universitarios de otras disciplinas, capacitándolos en pedagogía –sobre todo didáctica– y en el manejo de las lenguas oficiales.
- Ejecutar un plan para elevar la calidad profesional de los institutos de formación docente que permita una mejor formación inicial. Llevar a cabo una política para aumentar las competencias de los profesores de estos institutos, vía: i) la realización de concursos de mérito para el nuevo personal y el personal que actualmente trabaja en dichos institutos, ii) el desarrollo de convenios con universidades para actualizar a los formadores, y iii) la incorporación de exámenes de competencia periódicos a los formadores. Dos temas centrales para ser atendidos en la formación inicial son el desarrollo de competencias para ser docentes bilingües y, para aquellos docentes que opten por desempeñarse en el tercer ciclo de educación básica, desarrollar competencias para enseñar los “bloques” de disciplinas contemplados en ese nivel.
- Actualizar permanentemente los programas de formación docente, asegurando que los mismos brinden oportunidades para que los estudiantes adquieran las destrezas para facilitar situaciones de aprendizaje que permitan a sus alumnos, en las escuelas, adquirir las competencias básicas para la vida, señaladas como propósito en el marco lógico.

A pesar de las deficiencias y limitaciones encontradas en el funcionamiento de los IFD en los diagnósticos realizados al inicio de la

reforma de los noventa, la presión por la expansión del sistema educativo habría obstaculizado la realización de una revisión profunda del modelo de formación docente y proponer una nueva estructura y funcionamiento de los IFD. Por tanto, se produjo un crecimiento cuantitativo, pero manteniendo en líneas generales, los mismos principios y metodologías que venían utilizando en las décadas anteriores.

Tabla 2. Cantidad de instituciones educativas por zona y sector

Nivel	Zona				Sector						Total	
	Urbana		Rural		Oficial		Privado		P. Subv.			
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Formación Docente Inicial	105	48	13	8	39	28	68	27	11	1	118	56

Fuente: MEC (2013).

Al respecto, varios informes expresan una preocupación frente a la política de formación docente. Los mismos hablan de la masificación de la formación docente, de la inclusión de nuevos grupos sociales tradicionalmente excluidos al magisterio, del descontrol del MEC para asegurar estándares mínimos para el funcionamiento de los IFD y de injerencia política partidaria para la apertura de los institutos sin una planificación en base a las necesidades y recursos. Esta percepción está basada sobre todo en que la habilitación de los IFD, se autorizaron sin contar con criterios ni normas específicas para su funcionamiento y que no se contaba con un manual de licenciamiento de instituciones formadoras de docentes, lo que se dispone recién a partir del año 2007 (CONEC, 2008).

SITUACIÓN ACTUAL EN UN CONTEXTO DE DISPERSIÓN INSTITUCIONAL

De acuerdo al Marco Normativo actual, la educación superior paraguaya está conformada por las universidades, los institutos superiores, las instituciones de formación profesional de tercer nivel (institutos técnicos e institutos de formación docente). Los mismos se rigen por la Ley N° 1.264/98 y por la Ley N° 4.995 de Educación Superior sancionada por el Congreso Nacional en el año 2013.

El marco que regula la formación docente, el acceso y la carrera docente está comprendido principalmente por la Ley General de Educación (como ya se dijo Ley N° 1.264/98) y el Estatuto Docente (autorizado por la Ley N° 1.725/01). Asimismo, existen las resoluciones ministeriales y circulares que reglamentan procedimientos específicos como habilitación de Institutos de Formación Docente, habilitación de cursos, aranceles, calendarios educativos, titulación, entre otros.

La Nueva Carta Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias, que fue aprobada en el año 2017, establece, en su artículo 73, la Dirección General de Formación Profesional del Educador, dependiente del Viceministerio de Educación Superior; en el mismo refiere que dicha Dirección es el órgano responsable de formular las políticas públicas para la formación, especialización, actualización y perfeccionamiento del educador de todos los niveles y modalidades del sistema educativo.

En los últimos años el énfasis está puesto en la evaluación como dispositivo de “aseguramiento de la calidad” y no se han dado grandes cambios en la formación docente inicial, que se encuentran más bien en una situación de dispersión institucional. Una estrategia que se viene ejecutando en el país, desde el año 2000, es la autoevaluación de los IFD como parte del citado proceso de licenciamiento, cuyo objetivo, según el MEC, es asegurar la calidad de los IFD, siguiendo criterios de calidad acordados y establecidos para el país (MEC, 2007). Al respecto en un documento del MEC se afirma que:

En el año 2002 en el marco de la preparación del Proyecto de Reforma de la Educación Media se llevó adelante una consulta a beneficiarios de la Formación Docente. La misma se realizó en base a una muestra de 1205 actores, distribuidos entre los diferentes departamentos del país incluyendo distrito Capital. Se incluyeron además miembros de la sociedad civil. De la misma se rescatan tres grandes ejes que están relacionados al sistema de formación docente, gestión institucional y condiciones de trabajo docente. En el eje que hace a la gestión institucional y al sistema de formación docente, se manifestó la necesidad de tener mecanismos de control de la calidad de los IFD (ídem, p. 16).

Entre los años 2002 y 2003, se instala la propuesta de una autoevaluación institucional de los IFD, a partir de un trabajo llevado adelante por consultores nacionales e internacionales, que se encargaron de pensar el diseño de la formación docente inicial y en servicio. El mismo fue definido como “(...) un proceso de construcción participativa de los actores interesados, se diseña una matriz de criterios para autoevaluación de los IFD, así como los procedimientos e instrumentos para su aplicación en terreno” (ídem, p. 17).

En primer lugar, el MEC tomó la decisión de iniciar la autoevaluación institucional con el objetivo de validar el proceso y lograr:

(...) la formación de los actores en el tema, el desarrollo de la cultura de la evaluación para la mejora, la sensibilización de los órganos de gestión de los IFD, de manera a ocupar la evaluación como una herramienta privilegiada al servicio del mejoramiento continuo (ídem, p. 17).

Este proceso s

e inició en diez IFD de gestión oficial y tres de gestión privada, abarcando los años 2003 y 2004. Un año después, este proceso continuó acompañado de la idea de lograr instalar la acreditación, como proceso de continuidad de la autoevaluación, así como el diseño de un mecanismo de certificación profesional de los educadores. Es decir, la autoevaluación es un paso previo a la acreditación de la calidad de los IFD. Con miras a esta Acreditación, el MEC ha firmado un convenio de cooperación interinstitucional con la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES).

Posteriormente se han llevado a cabo procesos de autoevaluación institucional en un número significativo de Institutos de Formación Docente, los cuales participaron voluntariamente del proceso. “El MEC ha dispuesto la aplicación del Mecanismo de Licenciamiento, en forma experimental, durante el 2008” (ídem, p. 20).

En los últimos años el MEC retomó el proceso de autoevaluación institucional de los IFD, llegando a todos los IFD públicos. Este trabajo se llevó a cabo por la iniciativa de “Juntos por la Educación”,² una organización de la sociedad civil compuesta por los principales empresarios del país y con una creciente presencia en la política educativa paraguaya.

Paralelamente, en el año 2016 instituciones de gestión privada solicitaron ser evaluadas. Este proceso se desarrolla con el objetivo de valorar la situación de los IFD y concluir el proceso de licenciamiento. En el año 2016 fueron evaluados cinco IFD privados y para el año 2018 está prevista la evaluación de otros cinco institutos.

Según datos del Ministerio de Educación y Ciencias actualmente esta es la situación de las instituciones formadoras respecto al proceso de licenciamiento.

Tabla 3. Resultado de la evaluación de calidad de los IFD (2018 -2020)

IFD evaluados	Cantidad
Total de IFD de gestión oficial evaluados	35
Total de IFD de gestión privada evaluados	5
Resoluciones de licenciamiento	Cantidad
IFD de gestión oficial con licenciamiento	8
IFD de gestión oficial con licenciamiento postergado	27
IFD de gestión privada con licenciamiento	4
IFD de gestión privada con licenciamiento postergado	1

Fuente: CDC (2021; cit. en MEC, s.f.).

² Véase <https://juntosporlaeducacion.org.py/acciones/observatorio/>

FORMACIÓN DOCENTE Y TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA: NUEVAS POLÍTICAS EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA COVID-19

Desde el año 2019 el gobierno paraguayo promueve la construcción del Plan Nacional de Transformación Educativa. Concretamente, este plan busca constituirse en el documento base para delinear los cambios que se consideran necesarios realizar para cumplir con los compromisos educativos definidos para el 2030.

Para llevar adelante el proceso de transformación se ha conformado un Comité Estratégico. El mismo está integrado por referentes de la sociedad civil vinculados a la educación y representantes de diferentes ministerios. El principal responsable de la conducción del proceso es el Ministerio de Educación y Ciencias.

La financiación del plan se realiza principalmente con los Fondos de Excelencia para la Educación e Investigación.³ Con dichos fondos se ha contratado la asistencia técnica de dos universidades internacionales para guiar este proceso de delineamiento de la transformación educativa, la Universidad de Columbia y la Pontificia Universidad Católica de Chile, así como de especialistas nacionales.

Actualmente se está trabajando en el diagnóstico participativo de la situación educativa a partir de consultas a diferentes actores. Sin embargo, el alcance de la consulta es limitado, lo cual ha generado una reacción de gremios docentes y redes de educación quienes critican el proceso, cuestionan su validez y exigen la recalendarización de las actividades a fin de velar por la verdadera construcción participativa de los lineamientos educativos.

El Plan Nacional para la Transformación Educativa propone siete ejes centrales de trabajo. Uno de estos ejes es el Desarrollo Profesional del Educador. Los puntos que hasta la fecha se han considerado para este diagnóstico se han definido a partir de la revisión de documentos, consulta a actores claves y grupos focales. La perspectiva que se está utilizando para la definición de estas líneas de transformación educativa son las propuestas por la OCDE, en la cual se afirma que el diseño e implementación de políticas públicas deben considerar que es necesario hacer para atraer, seleccionar y formar a profesionales talentosos, capaces de realizar la importante tarea de educar, y para mantenerlos en una carrera que sea satisfactoria desde el punto de vista personal y laboral (OCDE, 2009)

3 Instancia pública con participación de la sociedad civil creada para destinar recursos a programas y proyectos con el objetivo de elevar la calidad de la educación, en la búsqueda de la excelencia educativa y la promoción de la investigación y el desarrollo. Fue creado en setiembre del año 2012, a través de la Ley N° 4.758/2012. Véase <http://www.feei.gov.py/?cat=4>

Cabe señalar que este proceso de consulta si bien tiene un componente responsable de promover la participación, no ha logrado convocar a los principales actores de la definición de este eje: los docentes de los diferentes niveles educativos. Esta situación lleva a que actualmente se cuestione el proceso de consulta realizado hasta la fecha y los resultados de esta. Los gremios docentes y redes que trabajan en temas relacionados a la educación manifestaron su disconformidad y plantearon la redefinición de los plazos previstos para la construcción del Plan Nacional de Transformación Educativa.

Otro punto para considerar es la preocupación de algunos sectores de la sociedad es la incidencia que el sector conservador de la iglesia pueda tener en la definición de la política educativa. Este temor se sustenta en el hecho de representantes de este sector tienen una activa participación en los diferentes espacios de consulta y desde allí ejercen presión para la no inclusión de determinadas temáticas, como los temas de género, interculturalidad, derechos humanos y el cambio de abordajes vigentes en los programas actuales.

CONCLUSIONES

En las últimas décadas las ofertas de profesorado en los institutos de formación docente han disminuido, la matrícula ha decrecido considerablemente y han aumentado las carreras de licenciatura en educación, coincidentemente con el gran incremento que han tenido las universidades privadas y públicas, con filiales en todo el país, que entre sus ofertas se encuentra la de licenciatura en educación. El pasaje al modelo universitario, es decir, del profesorado a la licenciatura y a otros grados académicos (incluso maestría y doctorados en educación), sería una tendencia en la formación de educadores en Paraguay y que actualmente coexiste con los IFD que aún ofrecen profesorado, pero que realizan principalmente programas de formación en servicio.

En la actualidad existe una dispersión institucional y poca claridad respecto a la política de formación inicial de docentes. Además, hay que tener en cuenta que el MEC ha clausurado la formación inicial de docentes para los dos primeros ciclos de la EEB. Por otra parte, el MEC ha avanzado en término de políticas y programas de evaluación del desempeño docente. En los últimos años, los dispositivos de evaluación están tomando cada vez más fuerza y son vistos como una de las responsabilidades centrales del MEC.

Un aspecto que debe entrar en discusión son los modelos y estrategias de evaluación docente y las evaluaciones institucionales. Las experiencias actuales conducen a una visión devaluada de la docencia, lo que incluso, puede llevar a entender la educación sin los docentes, que pueden ser reemplazados por líderes formados por ONG,

fundaciones o empresas. De allí que autores hablen de la desaparición del maestro, que implica la ausencia de una cierta manera de comprender la enseñanza y al maestro (Biesta, 2012). Como lo señalan Grimson y Tenti (2014) debería pensarse en una evaluación con objetivos y mecanismos adecuados, de carácter participativo y con criterios claros: “Repensar el propio trabajo, sus fortalezas y debilidades, siempre será un aporte para mejorar; salvo que oculte una trampa para alcanzar otra clase de objetivos políticos” (p. 193).

Al analizar el proceso de definición y desarrollo de las políticas educativas referidas a la formación docente en Paraguay en el periodo 1990-2020 se puede afirmar que el proceso de construcción de la política pública se caracteriza por estar planificado y desarrollado de arriba para abajo. Esta lógica responde al modelo de nueva gerencia social donde las palabras centrales son: selección de los mejores, calidad, resultados, altos niveles de logro. El foco está puesto en el aprendizaje y no en el proceso de enseñanza. El aprendizaje es visto como un producto medible a través de pruebas estandarizadas definidas desde parámetros internacionales.

Los tomadores de decisiones están concentrados en la administración central de la educación y se constituyen en los principales interlocutores de los organismos internacionales que proponen la agenda educativa.

No se visualizan vasos comunicantes concretos que señalen el deseo de construir la política pública desde lo público, dando un lugar relevante, deliberante a actores como los gremios docentes y/o académicos del ámbito de humanidades y de las ciencias sociales, quienes pueden colocar en la discusión paradigmas, miradas, aportes críticos y reflexivos al proceso de construcción de la política. Mientras esto no ocurra la lógica de construcción será la misma, es decir, las políticas educativas y de formación docente seguirán sujetas al poder que ejercen los gobernantes de turno, donde predominan los intereses particulares y la agenda de los organismos internacionales.

Este análisis se puede notar la debilidad, la escasa discusión que se ha tenido en temas de política docente. Ante esto el tema central de discusión frente a lo planteado es entonces definir la estrategia a seguir para consolidar un grupo que se constituya en interlocutor validado y con poder, que pueda ser la contrafuerza que impida que las políticas se sigan definiendo y desarrollando de arriba hacia abajo.

BIBLIOGRAFÍA

Biesta, Gert. (2012). Giving teaching back to education: responding to the disappearance of the teacher. *Phenomenology & Practice*, 6, pp. 35-49.

- Birgin, Alejandra y Vassiliades, Alejandro. (2018). Políticas estudiantiles en la formación docente: problemas pedagógicos y debates en perspectiva suramericana. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(159), (Arizona State University). En <https://epaa.asu.edu/ojs/article/view/3133>
- Birgin, Alejandra. (2019). Las políticas de formación docente hoy, entre recetas y resultados. *Voces en el Fénix*, 9(75), 32-39, (Buenos Aires: FCE-UBA). En <http://www.vocesenelfenix.com/content/las-pol%C3%ADticas-de-formaci%C3%B3n-docente-hoy-entre-recetas-y-resultados>
- Birgin, Alejandra. (2019). La formación docente, un debate urgente y necesario. *Revista educar en Córdoba*, 14(36), 20- 25, (Córdoba: UEPC). En <https://revistaeducar.com.ar/2019/06/06/la-formacion-docente-un-debate-urgente-y-necesario/>
- Bordoli, Eloísa y Márquez, Miriam. (2019). Evaluaciones internacionales de aprendizajes y posiciones docentes: dislocación y nuevos sentidos. Un análisis crítico. *Revista Foro de Educación*. En <https://www.forodeeducacion.com/ojs/index.php/fde/article/view/707>
- Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE). (1992). *Reforma Educativa: Compromiso de todos*. Asunción: Fundación en Alianza.
- Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC). (2008). *Avances de la reforma educativa. Tomo II: Informes sobre la situación de la educación paraguaya 2000/07*. Asunción: CONEC.
- Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC). (2011). *Situación de la Educación en el Paraguay*. Asunción: CONEC.
- Duhalde, Miguel Ángel y Cardelli, Jorge. (2001). Formación docente en América Latina: Una perspectiva política-pedagógica. *Cuadernos de Pedagogía*, 1(308), 38-45, (Barcelona).
- Elías, Rodolfo y Misiego, Patricia. (2014). Informe Paraguay, pp. 175-238. En A. Birgin (Coord.), *Estudio sobre criterios de calidad y mejora de la formación docente del Mercosur*. Buenos Aires: Teseo.
- Elías, Rodolfo; Walder, Gabriela y Bareiro, Laura. (2018) Marchas y contramarchas de los institutos de formación docente de Paraguay (1970 - 2017). *Revista Praxis Educativa*, 14 (28), 82-99.
- Elías, Rodolfo; Walder, Gabriela y Bareiro, Laura. (2020, junio). La formación y el trabajo docente en Paraguay frente a las políticas globales en educación y el debate político-pedagógico latinoamericano. *Formação em Movimento*, 2(3), 146-166.
- Grimson, Alejandro y Tenti Fanfani, Emilio. (2014). *Mitomanías de la educación argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). (2007). *Mecanismo de Licenciamiento de Instituciones Formadoras de Docentes*. Asunción: MEC.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). (2013). *Diseño Curricular Profesorado de Educación Escolar Básica Primero y Segundo Ciclos*. Asunción: MEC.
- MEC. (s.f.). Logros obtenidos por la Dirección de Evaluación de Instituciones Educativas. En <https://mec.gov.py/cms/?ref=299088-instituciones>
- Mons, Nathalie. (2009, octubre). Theoretical and Real Effects of Standardised Assessment. *Revue française de pédagogie*, 169(4), 99-140. [Documento de referencia de la investigación Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA) y P9 Eurydice. (2009). *National Testing of Pupils in Europe: Objectives, Organisation and Use of Results*. Bruselas: EACEA; Eurydice].
- Navas, Andrés. (2010) La nueva gestión pública: una herramienta para el cambio. *Perspectiva*, pp. 36-38.
- OCDE. (2009) *Los docentes son importantes: atraer, formar y conservara los docentes eficientes*. En <https://docplayer.es/16079-Los-docentes-son-importantes.html>
- Oliveira, Dalila A. (2017) *Los sindicatos de educación frente a los desafíos de la nueva gestión pública*. En *Polifonías. Revista de Educación*, 1, pp. 33-60, (OCDE).
- Oliveira, Dalila A. (2018). Los sindicatos de educación frente a los desafíos de la nueva gestión pública. *Polifonías. Revista de Educación*, pp. 33-60, Edición Políticas docentes efectivas: Conclusiones del informe PISA, (OCDE).
- Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay-Auténtica (OTEP-A). (2020). *Propuesta de política pública educativa alternativa para Paraguay 2020-2030*. Asunción: SERVILIBRO.
- Plissock, Cristián. (2012). Dilemas teóricos post nueva gestión pública como parte de una revisión de la administración pública para América Latina: reflexiones a partir del eterno problema de la corrupción. Presentado en el *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Cartagena, Colombia.
- Rivarola, Domingo. (2000). La reforma educativa en el Paraguay. En *Serie Políticas Sociales*. Santiago: CEPAL, Naciones Unidas, N° 40.
- Velázquez, David. (2018). *Relaciones entre autoritarismo y educación en el Paraguay, 1869-2012. Vol. 4*. Asunción: SERPAJ.

Verger, Antoni; Novelli, Mario & Altinyelken, Hulya Kosar. (2012). Global education policy and international development: An introductory framework. En Antoni Verger & Mario Novelli, *Global education policy and international development: new agendas, issues and policies*. Londres: Bloomsbury Academic.

ANÁLISIS DE LOS CAMBIOS EN FORMACIÓN DOCENTE Y EN LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN EN EL MARCO DEL MODELO EDUCATIVO CONSERVADOR EN URUGUAY

Eloísa Bordoli y Stefanía Conde

INTRODUCCIÓN

En el último lustro, la región latinoamericana ha sufrido los efectos políticos, sociales y económicos de un significativo “giro a la derecha” que ha dejado atrás a los gobiernos progresistas de los primeros años del nuevo siglo XXI. Las políticas educativas no han sido ajenas a este proceso de cambio. Esto ha implicado un marcado retroceso como efecto del avance de las coaliciones conservadoras que, de forma gradual y con oscilaciones, han ido recuperando la hegemonía en la disputa regional y del continente latinoamericano. Como efecto, se operan nuevos alineamientos a nivel regional después de casi dos décadas de los denominados “gobiernos progresistas” que habían logrado avances disímiles e insuficientes y en los diversos países (Moreira, Raus, Gómez Leyton, 2008).

En las décadas precedentes, los gobiernos progresistas articularon un discurso crítico a los proyectos neoliberales de los noventa y avanzaron, de modo diferencial, en claves de mayor redistribución e igualdad en un marco de dependencia (Svampa, 2017). En materia educativa se visualizó a la educación como un derecho humano esencial de los sujetos, un bien público y una responsabilidad del Estado. Desde esta perspectiva, en varios países latinoamericanos se impulsaron programas de integración e igualdad educativa destinados a los

sectores pobres que habían sufrido los ajustes de las políticas neoliberales precedentes. Asimismo, en los gobiernos progresistas gradualistas y populistas se avanzó en clave de derechos, reconocimiento y representación política de los trabajadores.

Uruguay, el pequeño país del sur, con sus características y marcas históricas, siguió la suerte política de los países de la región. En los quince años de gobiernos progresistas la educación logró un aumento presupuestal significativo, se mejoraron las condiciones laborales y salariales de los docentes y se avanzó en clave de integración educativa e inclusión digital con la implementación del Plan Ceibal.¹ A su vez, se avanzó en los procesos de formación, perfeccionamiento y participación docente en los órganos colegiados de gobierno de la educación. A pesar de los avances esbozados, en noviembre de 2019 el progresismo pierde el gobierno nacional y en marzo del siguiente año se instala un nuevo gobierno conformado por una coalición² de derecha³ que tiene por objetivo la rearticulación del programa neoliberal que procura una reducción del Estado al tiempo que promueve procesos de privatización en las distintas esferas del Estado. Por medio de un planificado y sistemático manejo mediático y un fuerte sentido pragmático la nueva coalición desarrolla un discurso antiprogresista en el cual apela a la *libertad* como bien supremo socavando los principios de *igualdad y justicia social*.

De forma particular, en este artículo se centra en los cambios impulsados por este gobierno en el plano educativo. Específicamente, el trabajo analítico se circunscribe a las modificaciones que la nueva coalición impulsa en la formación docente y en los derechos laborales de los trabajadores de la educación. El foco se ubica en

1 El Plan Ceibal fue creado en 2007 en el contexto del primer gobierno del Frente Amplio en Uruguay. Se presenta como “un plan de inclusión e igualdad de oportunidades con el objetivo de apoyar con tecnología las políticas educativas uruguayas. Desde su implementación, cada niño, niña y adolescente que ingresa al sistema educativo público en todo el país accede a una computadora para su uso personal con conexión a Internet gratuita desde el centro educativo. Además, Plan Ceibal provee un conjunto de programas, recursos educativos y capacitación docente que transforma las maneras de enseñar y aprender”. Véase <https://www.ceibal.edu.uy/es/institucional>

2 Integrada por los tradicionales y conservadores Partido Nacional y Partido Colorado. A esta alianza de derecha se agregan partidos más jóvenes como el Partido Independiente y el Partido de la Gente, así como el nuevo partido pro militarista Cabildo Abierto. Dicha coalición se conformó con la finalidad de acceder al gobierno con mayoría simple, en la instancia de balotaje o “segunda vuelta”, evitando así la continuidad del progresismo representado por el Frente Amplio.

3 El término derecha se emplea en este trabajo en relación al espectro político-ideológico configurado históricamente con respecto a las izquierdas y con respecto a la posición asumida en torno a la díada igualdad/desigualdad (Nikolajczuk y Prego, 2017).

los cambios institucionales de formación de los futuros docentes, las alteraciones en los derechos laborales de los trabajadores de la educación, así como en los recortes en los procesos de participación de estos en el gobierno de la educación. Como se demostrará, el conjunto de transformaciones conservadoras en el terreno educativo se articula en torno a una serie de líneas rectoras del nuevo gobierno que procuran concentrar el poder de decisión en el Ministerio de Educación y Cultura al tiempo que buscan constreñir los niveles de autonomía educativa consagrados por la Constitución de la República y horadar la representatividad y la participación de los docentes promoviendo la desregulación de los centros educativos a nivel territorial y la modificación en los estatutos. Concomitantemente a estas líneas políticas que tienen como horizonte menoscabar la educación pública y, particularmente la formación docente pública y las condiciones laborales de los trabajadores estatales, se diseñan programas de estímulo y apoyo financiero a la educación y formación docente privada.

El artículo se estructura en cuatro apartados centrales. En el primero de estos se presentan las principales características del proyecto conservador del nuevo gobierno en el terreno educativo. En el segundo apartado se avanza sobre las modificaciones que se han realizado en la formación de los futuros docente y educadores. En el tercer apartado se analizan las modificaciones de las condiciones laborales de los profesores y maestros; y finalmente se ofrecen algunas reflexiones finales.

Desde un abordaje conceptual crítico se ha trabajado con un volumen importante de fuentes documentales a los efectos de lograr una comprensión de los procesos, particulares, del proyecto educativo del nuevo gobierno, en especial los vinculados a la formación docente y a las condiciones laborales de los trabajadores de la educación.

CAMBIO DE SIGNO POLÍTICO EN EL CONTEXTO URUGUAYO: PRINCIPALES RASGOS DEL PROYECTO EDUCATIVO CONSERVADOR

Como hemos mencionado, en el contexto uruguayo, después de casi dos décadas de “gobiernos progresistas” (Moreira, Raus y Gómez Leyton, 2008), asistimos a un cambio de signo político a partir de la asunción de la nueva coalición de derecha el 1ro. de marzo de 2020, que tiene por objetivo la rearticulación del proyecto neoliberal que apunta a una reducción del Estado y a estimular la privatización.

Es pertinente señalar que en el contexto de la pandemia provocada por el COVID-19, la novel coalición de derecha que accede al gobierno en el Uruguay recurre al mecanismo de enviar una ley al parlamento nacional, con declaratoria de urgente consideración, a los

efectos de asentar las bases de su programa de gobierno.⁴ El proyecto de Ley de Urgente Consideración elevado por la coalición gobernante ha sido denominado ley ómnibus por la oposición y el conjunto de las fuerzas sociales en tanto su articulado refiere a una diversidad muy grande de temas. Entre estos se ubican artículos de muy variada naturaleza que procuran modificar más de un centenar de leyes debatidas en los últimos cinco lustros. El diverso articulado atañe áreas referidas a: educación, seguridad, inteligencia del estado, economía y empresas públicas, sector agropecuario, adopciones, vivienda, trabajo y seguridad social entre otras. La sección tercera del proyecto reúne los artículos concernientes a la educación. El conjunto de estos supone la implantación de una *reforma educativa encubierta* que procura erosionar las características organizativas tradicionales del sistema educativo. A partir de la aprobación de la Ley de Urgente Consideración (LUC) N° 19.889, se condensan algunos de los rasgos centrales del *proyecto educativo conservador* desde el cual el gobierno introduce cambios profundos, no solo en el ámbito educativo sino en diversas esferas del Estado como se refirió.

En materia educativa, se producen modificaciones en lo que respecta a la concepción general de la educación, al gobierno de la educación, a la formación docente, a las condiciones de trabajo docente, a la participación, y a los mecanismos de privatización.

Este conjunto de cambios se produce con relación a diversas leyes y en particular con respecto a la Ley General de Educación N° 18.437 aprobada en 2008 en el contexto del primer gobierno del Frente Amplio (2005-2009). Dicho texto legislativo, sustitutivo de la Ley de Educación de Emergencia elaborada al inicio de la conquista democrática fue producto de distintas instancias de participación, entre las que se destacan un amplísimo Debate Educativo a nivel de todo el país y con la participación de múltiples organizaciones de la sociedad. *A posteriori* se realiza el Primer Congreso Nacional de Educación en el año 2006 con representantes territoriales y sectoriales de todo el país. En lo que respecta a los principios de la educación pública estatal la

4 La Ley de urgente consideración es un recurso constitucional que faculta, con restricciones, al Poder Ejecutivo a enviar al legislativo proyecto que tienen un tiempo acotado de debate parlamentario y si no se vota en los plazos estipulados esta queda, automáticamente, aprobada. Una restricción constitucional central es que este tipo de leyes deben referir a un objeto único. La Ley de Urgente Consideración N° 19.889 refiere a objetos de naturaleza muy variada y modifica decenas de leyes precedentes. Actualmente, el movimiento sindical y el conjunto de las fuerzas sociales están movilizadas para convocar a un referéndum y plebiscitar la ley. Esta ley se aprueba en el parlamento con los votos de la mayoría de la coalición de derecha y se promulga el 9 de julio de 2020.

Ley 18.437 reafirma algunos principios propios de la tradición del sistema educativo uruguayo (laicidad, obligatoriedad y gratuidad), a la vez que agrega otros (participación, integralidad, autonomía y cogobierno) (Bentancur y Mancebo, 2010). Como expresan los autores, “la mayor parte de las novedades institucionales introducidas por la Ley General de Educación apuntaron a la ampliación de los espacios de participación de los diversos actores de la vida educativa” (Mancebo y Bentancur, 2010: 11). En cuanto al gobierno de la educación, la ley incorpora la representación de los docentes en los órganos de gobierno educativo. En su primer artículo, define a la educación como derecho humano fundamental, ligado a la responsabilidad del Estado, quien debe garantizar y promover una educación de calidad a todos los habitantes a lo largo de toda la vida, y facilitar la continuidad educativa (Uruguay, 2008: 1). En el marco de los distintos principios de la educación, cobra protagonismo en este contexto el significante inclusión educativa, formulación que intentó sustituir la de “equidad”, característica de las políticas de la década de los noventa. La inclusión, tal como se expresa en la ley tiene por objetivo asegurar “los derechos de aquellos colectivos minoritarios o en especial situación de vulnerabilidad” (Uruguay, 2008: 2).

El amplio repertorio de políticas de inclusión educativa desarrolladas en los diferentes niveles educativos durante los tres períodos de gobiernos frenteamplistas significó un avance en la ampliación de derechos en términos de acceso a la educación por parte de sectores largamente excluidos. Los cambios más significativos estuvieron asociados, al igual que en otros gobiernos progresistas de la región, a la integración de “una perspectiva de derechos y un horizonte de igualdad y de justicia y un sentido más universal vinculado a políticas públicas articuladas en torno a los imperativos de la inclusión (Feldfeber y Gluz, 2011 en Feldfeber, 2020: 45). En este contexto, “las agendas de política educativa incorporaron como preocupación la superación de las desigualdades a través de las llamadas ‘políticas de inclusión’, en algunos casos sustentadas en un horizonte de igualdad basado en un enfoque de derechos” (Feldfeber y Gluz, 2019: 23).

No obstante, en el marco de procesos históricos y de las tensiones constitutivas de los gobiernos progresistas, el significante inclusión si bien se caracterizó por una búsqueda de alternativas tendientes a superar los efectos de las políticas neoliberales de la reforma educativa de 1990 (Bordoli, 2012), no logró distanciarse, plenamente, de algunas construcciones de sentido en torno a la equidad. En este marco, no se logró alterar la forma escolar hegemónica e inscribir a todos los sujetos en los circuitos educativos universales.

En el nuevo escenario político conservador, el significante equidad vuelve a ocupar el protagonismo que adquirió en la reforma educativa

de 1990. Al respecto, en el marco más general establecido en la LUC, la ANEP elaboró, junto al mensaje presupuestal del quinquenio, un Plan de Desarrollo Educativo para el período 2020-2024 en el que se observa un énfasis en la equidad bajo el supuesto de que es necesario desarrollar políticas focalizadas dirigidas a sujetos en condiciones de vulnerabilidad educativa y social; sujetos que por otra parte son visualizados desde un lugar de riesgo y peligrosidad. En dicho Plan, el carácter focalizado se materializa en dos dimensiones: curricular y gestión de los centros. En términos curriculares, el documento plantea la necesidad de desarrollar planes focales en determinadas áreas del saber, tanto para educación primaria como para educación media básica. Estas áreas son lengua, matemática, habilidades socioemocionales, y una cuarta área de saber diferenciada: pensamiento científico para educación primaria, y ciudadanía digital para educación media básica. En cuanto a la gestión de los centros educativos, se propone un “nuevo modelo de centro”, que se traduce en un nuevo modelo de gestión en centros con vulnerabilidad educativa y social y en otros que se determine. Como se ha mencionado (Conde, Falkin y Rodríguez, 2020), en la base de estos planteos están las experiencias de centros de gestión privada con financiamiento indirecto del Estado, entre las cuales se destaca el Liceo Impulso.⁵

Precisamente, otra característica tanto de la LUC como del Plan de Desarrollo Educativo es la privatización. Sobre este punto también es necesario señalar que en los gobiernos progresistas tuvieron lugar ciertos procesos de privatización latente (Bordoli et al., 2017), que con la asunción del actual gobierno cambian hacia una progresiva privatización manifiesta (Bordoli y Conde, 2020), o “impuesta” (Martinis, 2020). Estos procesos privatizadores se desarrollan a partir de los sentidos asociados a la “crisis educativa”, especialmente de la educación pública, que, desde un diagnóstico catastrófico desencadenan un “progresivo encanto por la educación privada” (Bordoli y Conde, 2016: 85) asociada a mayores niveles de eficiencia y calidad. En los gobiernos progresistas uno de los mecanismos de privatización que cobró impulso en el campo educativo fue la generación del instrumento de “Donaciones Especiales”, que habilitó nuevas modalidades de gestión privada de centros educativos con financiamiento indirecto del Estado por renuncia fiscal (Bordoli et al., 2017).

5 Martinis (2020) profundiza en las características de este Liceo, que se constituye en una de las instituciones beneficiarias del mecanismo de donaciones especiales “por ser la que ocupa el lugar central en la estrategia de presentar a la educación ‘pública de gestión privada’ como alternativa superadora de la educación pública” (p. 9). Véase <https://www.scielo.br/pdf/er/v36/1984-0411-er-36-e77559.pdf>

En lo que refiere a la agudización de los procesos de privatización en el nuevo contexto, tanto la privatización endógena como la privatización exógena (Ball y Youdell, 2008) están presentes en las propuestas actuales de política educativa. Recuperando la terminología de los autores, mientras la primera implica “la importación de ideas, métodos y prácticas del sector privado a fin de hacer que el sector público se asemeje cada vez más a una empresa y sea tan eficiente como una empresa” (ídem, p. 8), la segunda supone “la apertura de los servicios de educación pública a la participación del sector privado” (ídem). Al respecto, entre los rasgos de privatización endógena, con más presencia en estas propuestas, se encuentran la modificación de normas estatutarias o creación de regímenes especiales que habilitan el pago a los docentes según cumplimiento de metas; la posibilidad de incorporación de actores del ámbito privado en la conducción de la educación pública, y las alteraciones en el modelo de gestión de algunos centros educativos en los que el rol de la dirección se asimila a la gerencia empresarial. Por su parte, en el Plan de Desarrollo Educativo se observan rasgos de privatización exógena tendientes a la celebración de convenios con entidades del ámbito privado y del tercer sector, así como la generación de “acuerdos con cooperantes internacionales para apoyar [la] implementación, gestión y seguimiento de iniciativas de formación dirigidas [a] poblaciones objetivo” (ANEP, 2020a: 134). Ello se puede relacionar con el artículo 129 de la LUC que elimina la prohibición de suscribir acuerdos o tratados con Estados u organismos internacionales que alienten a la mercantilización de la educación.

Desde este marco general, a continuación, nos detenemos a analizar los cambios que promueve la nueva coalición de derecha en torno a la formación docente, y a las condiciones de trabajo y participación.

DEL PROCESO DE CREACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE LA EDUCACIÓN A LA FRAGMENTACIÓN DE LA FORMACIÓN DOCENTE PÚBLICA Y EL ESTÍMULO DE SU MERCANTILIZACIÓN

La formación docente pública en Uruguay ha tenido una rica tradición y ha sido, hasta hace pocos años, hegemónica. En el año 2008, en la Ley General de Educación 18.437 los artículos 84 y 85 (Uruguay, 2008: 26) establecen el marco habilitante para la creación de un Instituto Universitario de Educación⁶ que articularía las formaciones de

6 En los años 2012 y 2017 el Ministerio de Educación y Cultura envió dos proyectos de ley al Parlamento Nacional para la creación de la Universidad de la Educación; en ellos se sustituye el término Instituto Universitario por Universidad. El primero de estos fue enviado el 20 de mayo de 2012 y el segundo el 18 de diciembre de 2017.

los docentes de la educación inicial y primaria, la educación media básica y superior, así como la educación técnica y social. Estos artículos al tiempo que habilitarían la creación de un instituto universitario para la formación de los futuros docentes y educadores de las diversas ramas y subsistemas dan cuenta de un largo proceso de disputa por el reconocimiento académico y político de los docentes y estudiantes de formación en educación. La reivindicación de estos en torno al carácter universitario de la formación docente ha tenido décadas de debates y conflictos. En el período de los gobiernos progresista, el Poder Ejecutivo envió dos proyectos de ley para la creación de la Universidad de la Educación que no contaron con las mayorías especiales requeridas en el ámbito parlamentario. No obstante, en el período se produjeron tres cambios sustantivos a nivel institucional, curricular y académico. En este marco y de modo transitorio se crea el Consejo de Formación en Educación (CFE)⁷ que albergó la formación docente del país en el seno del cual se inscribió el Sistema Único Nacional de Formación Docente elaborado en 2008. En uno de los documentos de este Consejo, “Orientaciones y objetivos Consejo de Formación en Educación 2015-2020” (CFE, 2015), se explicita la necesidad de crear las bases académicas acordes con la formación a nivel universitario, en el marco del cual se crean, por Resolución del CFE (CFE, 2016), los Institutos Académicos que contemplan las tres funciones universitarias: enseñanza, investigación y extensión.⁸ Además, se plantea la necesidad de reformular la malla curricular,⁹ así como la estructura académica de cargos docentes y elaborar normas estatutarias propias del Consejo.

Este proceso de transformación interno del CFE se dio, de forma conjunta, con líneas de estímulo a la investigación en coordinación con la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), un sistema de becas y pasantías para estudiantes y docentes, así como la firma de

Ninguno de los dos tuvo aprobación legislativa por no contar con los votos de la oposición. En este marco, en el artículo, referiremos a uno u otro de los términos, Instituto o Universidad.

7 El CFE es un organismo transitorio creado por el CODICEN del 24 de junio de 2010 (CODICEN, 2010, Acta Ext. N° 5, Resol. N° 1) en el marco del proceso de creación del Instituto Universitario de Educación previsto en los artículos 84, 85 y 86 de la Ley General de Educación, N° 18.437, aprobada en 2008.

8 En dicha resolución se establece que estos Institutos serán entidades que agrupan los Departamentos y secciones. Los Institutos Académicos que se crean siguiendo un criterio disciplinar articulado en grandes áreas, estos son: Instituto de Ciencias de la Educación, Instituto de Humanidades y Artes, Instituto de Matemática y Ciencias e Instituto de Áreas Tecnológicas.

9 Nueva malla curricular de Formación de Maestros en el marco del Plan Nacional de Formación Docente (CFE, 2011, Acta 9, Resolución 18).

convenios de cooperación con la Universidad de la República y con universidades de la región. El objetivo del conjunto de los cambios se centró en sentar las bases de una nueva institucionalidad asentada en el triedro que caracteriza a las universidades latinoamericanas: el desarrollo de la producción de conocimiento, la enseñanza y la extensión.

Como se indicó en los apartados precedentes la LUC impuso una reforma educativa encubierta y que, en formación docente, implicó un quiebre en el proceso de transformación interno y en el fortalecimiento de modalidades organizativas y prácticas de trabajo universitario.

Un primer elemento por resaltar de la LUC es la eliminación del Sistema Nacional de Educación Pública creado en la Ley General de Educación del 2008 en los artículos 46 a 50 (Uruguay, 2008: 12-13) así como del Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública, artículo 83 (pp. 25-26). Estos sistemas y los ámbitos de coordinación específicos permitieron, en el período de los gobiernos progresistas, un fortalecimiento de la educación pública a nivel país y, muy especialmente, en el interior de este en el que la oferta de formación universitaria y de especializaciones históricamente había sido muy escasa. La eliminación de estos sistemas tiene como objetivo inhibir la colaboración recíproca de los distintos ámbitos de educación pública reduciendo las posibles coordinaciones a iniciativas individuales y eventuales. De esta manera queda claro que el trabajo colaborativo y de solidaridad interinstitucional y académica a nivel público sobre el que se había avanzado de modo significativo se busca desarticular y minimizar.

Un segundo aspecto central referido a la Formación en Educación contenido en la LUC se sintetiza en dos cambios centrales: la eliminación de la Universidad de la Educación y la implementación de un Programa Nacional de Fortalecimiento de la Formación en Educación.

ELIMINACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE LA EDUCACIÓN

Como se indicó, la nueva norma elimina la posibilidad de creación del Instituto Universitario de Educación o Universidad de la Educación por medio de la modificación de artículos y la eliminación de otros. El artículo 137 de la LUC elimina “el carácter universitario” de la formación en educación que estaba consagrado en el artículo 31 de la Ley General de Educación. Por su parte el artículo 170 de la LUC, plantea la sustitución del artículo 84 de la Ley 18.437 de 2008 que establecía la creación del Instituto Universitario de Educación (IUDE) en el ámbito del Sistema Nacional de Educación Pública e indicaba las actividades que este debería efectuar acordes a la nueva institucionalidad: “enseñanza, investigación y extensión” (Uruguay, 2008: 26). A su vez, los artículos 85 y 86 de la Ley General de Educación se derogan en tanto establecían la estructura y funcionamiento del Instituto Universitario.

PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMIENTO DE LA FORMACIÓN EN EDUCACIÓN

El artículo 171 de la LUC, que sustituye al artículo 85 de la Ley General de Educación, establece la creación de un Programa Nacional de Fortalecimiento de la Formación en Educación dependiente del Ministerio de Educación y Cultura que tendrá cuatro cometidos particulares: a) la promoción y apoyo del desarrollo de programas universitarios de formación en educación, b) la creación de un Sistema Nacional de Becas que “sigan programas universitarios”, c) el desarrollo de un sistema de evaluación docente, y d) el apoyo al CFE en sus esfuerzos por mejorar la calidad educativa (Uruguay, 2020). En este apartado nos centraremos en el segundo de los cometidos: el Sistema Nacional de Becas.

Un primer aspecto que se debe tener en cuenta refiere a que la Formación en Educación pública en Uruguay se extiende en todo el territorio y contiene una matrícula que representa el 98,96% del total en tanto la oferta privada es del 1,04% (MEC, 2019). Este aspecto es altamente relevante en virtud de que la oferta pública seguiría siendo terciaria no universitaria según lo expuesto y la nueva oferta privada¹⁰ que se ha comenzado a expandir en los últimos años tiene carácter terciario universitario. Esto pone en evidencia que el Sistema Nacional de Becas, en el presente, estaría destinado al 1,04% de los estudiantes. Sin lugar a dudas las modificaciones introducidas por la LUC tienen por objetivo el estímulo y subsidio de las instituciones privadas y la erosión de la propuesta pública.

A su vez, cabe subrayar que el conjunto de las instituciones privadas que ofertan formación docente en la actualidad carece de programas de investigación que estimulen la inscripción de docentes y estudiantes en ellos. Como se indicó, a nivel del CFE con la creación de los Institutos y la adjudicación de horas docentes para la investigación y la extensión, se ha comenzado a desplegar un importante incremento de la investigación en coordinación con la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), con investigadores de la UdelaR y de diversas universidades extranjeras.

10 Actualmente, las Universidades privadas que brindan el 1,04% de la formación docente son: la Universidad de Montevideo (UM), la Universidad Católica del Uruguay (UCU), la Universidad de la Empresa (UDE), el Instituto de Formación Docente Elbio Fernández (IFDEF) y el Instituto Magisterial María Auxiliadora. A su vez, es pertinente indicar que las primeras carreras de grado de profesores y maestros privadas que se habilitan fueron en el año 2009 en la Universidad de Montevideo. Las carreras UCU, UDE y el IFDEF son muy recientes. A su vez, ninguna de las universidades privadas tiene estructura nacional, trayectoria en formación en educación de grado ni trayectoria sostenida en investigación y extensión universitaria.

Concomitantemente, es necesario indicar que el CFE ya contaba con un sistema de becas propio y otro, dirigido especialmente a estudiantes magisteriales, en coordinación con el MEC en las décadas precedentes. A modo de ejemplo, la cantidad de becas en el año 2016 otorgadas a alumnos de formación en educación fue de 2.345 (INEEd, 2016), número que para la escala del Uruguay es significativo. Con respecto al programas de becas implementado, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) afirma que: “la ANEP ha generado mecanismos de incentivo, como los programas de becas para sostener los estudios y la modalidad de cursado semipresencial, que apuntan a estudiantes que trabajan o no pueden trasladarse por razones geográficas (ídem, p. 150).

Un segundo aspecto para considerar es el consignado en el artículo 198 de la LUC que establece la creación de un procedimiento, voluntario, de reconocimiento del nivel universitario de las carreras de formación docente públicas. Al respecto se indica que: “los procesos de reconocimiento del nivel universitario de las carreras que voluntariamente se presenten, siguiendo criterios de calidad previamente definidos y en consonancia con otros sectores de la educación superior” (Uruguay, 2020).

Este procedimiento al tiempo que da cuenta del desconocimiento de los procesos de transformación del CFE descritos precedentemente promueve un proceso de fragmentación y competencia interna del sistema nacional de formación en educación público. A su vez se establece que la habilitación estará en la órbita del MEC. En este sentido, es necesario indicar que, en Uruguay, históricamente, las instituciones educativas son autónomas y el Poder Ejecutivo no debe intervenir en los aspectos técnicos, administrativos, financieros y de gobierno.

Los elementos analizados muestran el proyecto educativo conservador del nuevo gobierno de derecha que tiene como eje cardinal el debilitamiento del Estado y de lo público, así como la promoción de procesos de privatización endógena y exógena como se indicó en el apartado anterior. En este marco, el Sistema Nacional de Becas de Formación en Educación tiene como centro el beneficio de los estudiantes de las universidades privadas al estilo *voucher* en tanto se beneficiaría al estudiante (demanda) y no a la institución (oferta); a esto se sobregrega que las instituciones educativas privadas están exentas de diversos impuestos como lo establece la Constitución. Asimismo, el mecanismo de reconocimiento voluntario del carácter universitario de la formación en educación pública promueve procesos de fragmentación, debilitamiento y competencia entre las diversas carreras y sedes existentes. El otro elemento disruptivo con respecto a la matriz histórica de la educación uruguaya es el progresivo protagonismo del

MEC que implica una lesión al principio constitucional de autonomía de los entes educativos, así como un aumento en la concentración de poder en la toma de decisiones del ministro de esta cartera.

CAMBIOS EN LAS CONDICIONES DE TRABAJO Y PARTICIPACIÓN DOCENTE

En lo que refiere a las condiciones de trabajo docente, la LUC introduce cambios significativos en el marco de la posibilidad de aprobación de un nuevo Estatuto. Al respecto, el artículo 193 plantea: a) que los docentes podrán acceder a “compensaciones o complementos salariales y otros beneficios” (Uruguay, 2019: 113) atendiendo al cumplimiento de metas de política pública; y b) que los directores de los centros educativos podrán tener potestades delegadas para conformar planteles estables e instituir disposiciones de orden funcional, como el compromiso por parte de los docentes con una metodología de trabajo o un proyecto de centro, como requisito para el acceso o la permanencia en un lugar de trabajo específico.

El primer aspecto, también presente en el Plan de Desarrollo Educativo que hace alusión a la “promoción de comunidades de innovación con reconocimientos e incentivos” (ANEP, 2020a: 140), supone una visión economicista de la profesión docente que asume que la calidad de su desempeño dependerá de los incentivos materiales que se les ofrezcan. A su vez, relacionar linealmente el acceso a compensaciones y otros beneficios con el cumplimiento de metas de política educativa asociadas a resultados de aprendizaje refleja una visión reduccionista tanto de los aprendizajes como de los docentes. Como hemos señalado (Conde, Falkin y Rodríguez, 2020), ello también implica una responsabilización directa de los docentes por los indicadores de éxito de las políticas, cayendo así en una simplificación de las variables que intervienen en los procesos educativos.

Recuperando la experiencia chilena en la implementación de esta política, la cual ha sido colocada como lugar de referencia por actores políticos uruguayos, es posible advertir sobre algunos de sus efectos:

A nivel internacional, la evidencia a favor del pago por desempeño es débil, y no es valorado por los profesores. En nuestro país [Chile] (...) no ha significado una transformación cultural de los profesores en una dirección cercana a la prometida, ni ha producido un incremento salarial que acorte la brecha con las profesiones más dinámicas. Tampoco ha mejorado resultado alguno. Al contrario, ha reducido aún más los estrechos grados de autonomía y discrecionalidad en el trabajo de los profesores, desconociendo de manera sistémica su derecho a decidir cómo hacer clases, escoger contenidos y evaluar a sus estudiantes (Centro de Estudios Fundación Nodo XXI, 2015: 7).

En cuanto al segundo aspecto, el compromiso con el proyecto del centro que al mismo tiempo constituye uno de los elementos que se jerarquizará en la carrera docente, otorga a los directores de los centros educativos atribuciones que los asemejan a los directores de una empresa, al tiempo que afectan la autonomía docente. Desde este lugar se introducen mecanismos gerenciales que suponen formas de privatización endógena (Ball y Youdell, 2008).

Como hemos mencionado, en consonancia con el nuevo marco regulatorio que impulsa la LUC, el Plan de Desarrollo Educativo alude a un nuevo régimen de centros educativos, así como a una “nueva gestión con planes focalizados en centros con vulnerabilidad educativa y social y en centros que se determine” (ANEP, 2020a: 148). En el marco de las políticas educativas en educación media, esta propuesta se materializa en los centros educativos María Espínola —“un nuevo modelo de centro de educación media” (ANEP, 2020b: 8)—, que empezó a funcionar en 2021 en 12 instituciones de educación secundaria y de educación técnico profesional-UTU. En ella confluyen diversos aspectos ya delineados en el Plan de Desarrollo Educativo: autonomía de los centros, centralidad en la gestión, lógica de rendición de cuentas, estabilidad de los equipos docentes y directivos en el marco del nuevo régimen de centro.

A la vez que se afectan las condiciones de trabajo, la LUC recorta la participación de los docentes en el gobierno de la educación. La arquitectura institucional establecida en la Ley General de Educación N° 18.437 se modifica sustantivamente en la nueva ley al suprimirse los consejos de educación (CEIP, CES, CETP-UTU), los que pasan a ser direcciones generales (órganos unipersonales). Ello implica la exclusión de los representantes electos por los docentes para la integración de los consejos, que conlleva la eliminación del carácter colegiado y una fuerte concentración de poder. Asimismo, si bien la nueva ley mantiene la designación del CODICEN (tres consejeros propuestos por el poder ejecutivo, con venia parlamentaria; y dos electos por los docentes), tomará decisiones en aspectos sustantivos por mayoría simple, en tanto los tres miembros propuestos por el Poder Ejecutivo podrán decidir esas designaciones sin necesidad de otros acuerdos. En la Ley N° 18437, para designar a los integrantes de los Consejos de Educación, el CODICEN necesitaba la votación de al menos cuatro de sus cinco integrantes, lo cual exigía algún nivel de acuerdo con representantes docentes. Otro aspecto de relevancia en términos de participación docente es que la LUC retira el requisito de acreditar diez años de ejercicio de la docencia en la educación pública que regía anteriormente para estar en condiciones de ser electo para integrar un Consejo de educación (FHCE-UdelaR, 2020).

A MODO DE CONCLUSIÓN

En el desarrollo del trabajo se ha efectuado una lectura crítica de los procesos de cambio en el terreno de la formación docente y de las condiciones laborales de los docentes en actividad, así como las restricciones que se establecen a la participación de los trabajadores de la educación. Para el análisis de estos aspectos se efectuó un doble movimiento: diacrónico y sincrónico. El primero de estos tuvo como finalidad establecer un marco comparativo entre el proyecto educativo desarrollado en los gobiernos progresistas y el modelo actual que está desarrollando el nuevo gobierno nacional. A su vez, el movimiento sincrónico tuvo como intención apreciar los nuevos lineamientos en materia educativa y algunos de los nexos que tienen con un programa integral que tiene como eje el debilitamiento del Estado, la desvalorización de lo público y el estímulo a los procesos de privatización endógena y exógena. De más está decir que estos procesos no son exclusivos del pequeño país del sur, sino que se inscriben en los movimientos regionales e internacionales que la nueva derecha impulsa. Quizás, un rasgo particular del Uruguay es que los ajustes estructurales que implica el programa neoliberal se comenzaron a aplicar en plena pandemia, es decir en el marco de una crisis planetaria de orden sanitario, económico y social.

Como se desarrolló, la LUC, el mensaje Presupuestal y el Plan de Desarrollo Educativo para el quinquenio (2000-2004) tienden a dismantelar las fortalezas de un sistema de educación pública –forjado desde el segundo tercio del siglo XIX– y potenciado en el marco de los gobiernos progresistas del presente siglo. La desarticulación del Sistema Nacional de Educación Pública, así como del Sistema Terciario de Educación Pública, la desregulación del proceso integrado de formación docente público (prácticamente hegemónico en el presente) así como de los derechos laborales de los trabajadores son algunos ejemplos de un proceso de reforma educativa encubierta. Esta condensa un proyecto conservador que promueve la mercantilización de la educación y una visión economicista del trabajo docente.

BIBLIOGRAFÍA

- Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). (2020a). *Proyecto de Presupuesto y Plan de Desarrollo Educativo 2020-2024. Tomo I*. En <https://www.anep.edu.uy/15-d/plan-desarrollo-educativo-2020-2024-anep>
- Administración Nacional de Educación (ANEP). (2020b). *Centros educativos María Espínola*. En https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2020/Llamados/20201203_02/Centros%20Mar%C3%ADa%20Espínola%202020%20v6.pdf

- Bordoli, Eloísa. (2012). Las políticas de inclusión educativa y los gobiernos progresistas. El caso uruguayo: algunos elementos analíticos para comprender los procesos políticos y educativos actuales pp. 7-26. M. C. Montiel y D. Oliva (Comp.), *Educación, gobierno e instituciones en contextos diversos*. San Luis: Ediciones LAE.
- Bordoli, Eloísa y Conde, Stefanía. (2016, enero-marzo). El progresivo encanto por la gestión privada. Análisis de modelos de gestión público-privado en enseñanza media en Uruguay (2002-2013), *Educação & Sociedade*, 37(134), 73-90, (Campinas). [<http://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302016157845>].
- Bordoli, Eloísa y Conde, Stefanía. (2020). El proyecto educativo conservador en Uruguay en los albores del siglo XXI: avance privatizador y tutela ministerial. *Práxis Educativa*, 15, e2015343, pp. 1-21, (Ponta Grossa). [<https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.15.15343.084>].
- Bordoli, Eloísa; Martinis, Pablo; Moschetti, Mauro; Conde, Stefanía y Alfonso, Marcelo. (2017). *Privatización educativa en Uruguay: Políticas, actores y posiciones*. Montevideo: Internacional de la Educación.
- Conde, Stefanía; Falkin, Camila y Rodríguez, Gabriela. (2020). *Una mirada crítica al Plan de Desarrollo Educativo 2020/2024 de ANEP*. Montevideo: FeNaPES. En <https://ei-ie-al.org/sites/default/files/docs/fenapes-fhce-digital.pdf>
- Consejo de Formación en Educación (CFE). (2011). *Nueva malla curricular de Formación de Maestros del Plan Nacional de Formación Docente, Acta N° 9, Res. N° 18*. En <http://www.cfe.edu.uy/index.php/planes-y-programas/plan-nacional-integrado-de-f-d-2008>
- Consejo de Formación en Educación (CFE). (2015). *Orientaciones y objetivos Consejo de Formación en Educación 2015-2020*. En http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/documentos_aprobados_cfe/documento_orientaciones__objetivos.pdf
- Consejo de Formación en Educación (CFE). (2016, 12 de octubre). *Creación de Institutos Académicos, Res. N° 1*. En http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/documentos_aprobados_cfe/a38_res1_creacion_institutosacademicos.pdf
- Consejo Directivo Central (CODICEN). (2010, 24 de junio). *Creación del Consejo de Formación Docente, Acta Ext. 5. Res. N° 1*. En http://www.cfe.edu.uy/images/stories/pdfs/institucional/acta5res1_2010.pdf
- Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO). (2020). *Ley de Urgente Consideración N° 19.889*. En <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>

- Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República (FHCE-UdelaR). (2020). *LUC y educación: análisis del Instituto de Educación*. En <https://www.fhuce.edu.uy/index.php/ciencias-de-la-educacion/noticias/9543-luc-y-educacion-analisis-del-instituto-de-educacion>
- Feldfeber, Myriam. (2020). La educación como derecho a partir del cambio de siglo: perspectivas democratizadoras y restauraciones conservadoras pp. 41-56. En F. Acosta, *Derecho a la educación y escolarización en América Latina*. Buenos Aires: UNGS.
- Feldfeber, Myriam y Gluz, Nora. (2019). Las políticas educativas a partir del cambio de siglo: Alcances y límites en la ampliación del derecho a la educación en la Argentina. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 7(13), 19-38.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED). (2008). *Ley General de Educación N° 18.437*. En <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/-18437-ley-general-de-educacion.pdf>
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd). (2016). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016*. Montevideo: MEC. En <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/Informe-sobre-el-estado-de-la-educacion-en-Uruguay-2015-2016.pdf>
- Martinis, Pablo. (2020). Disputas en torno al carácter de la educación pública en Uruguay. *Educar em Revista*, 36, e77559, (Curitiba). En <https://www.scielo.br/pdf/er/v36/1984-0411-er-36-e77559.pdf>
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). (2019). *Anuario estadístico del MEC*. Montevideo: MEC. En <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-yestadisticas/datos/anuarioestadistico-educacion-2018>
- Moreira, Carlos; Raus, Diego y Gómez Leyton, Juan Carlos (2008). *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*. Montevideo: Trilce.
- Nikolajczuk, Mónica y Prego, Florencia. (2017). Las ciencias frente al avance de la “nuevas” derechas en América Latina en el siglo XXI. *Leviathan. Cuadernos de Investigación Política*, 14, pp. 1-25.
- Panigo, Damián; Castillo, Kevin y Monzón, Nicolás. (2019). “La preferencia por la desigualdad y el ascenso de gobiernos de derecha en América Latina. *Cuadernos de Economía Crítica*, 5(10), 71-98.
- Svampa, Maristella. (2017). Cuatro claves para leer América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, 268. En <http://nuso.org/articulo/cuatro-claves-para-leer-america-latina/>

SOBRE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES

ANA PAULA ABRAHAMIAN DE SOUZA

Doctora en Educación (UFPE). Profesora del Departamento de Educación (UFRPE) y del Programa de Posgrado en Educación Culturas e Identidades (PPGECI - UFRPE/FUNDAJ). Correo electrónico: ana-paula.souza@ufrpe.br

DALILA ANDRADE OLIVEIRA

Doctora en Educación (USP). Profesora del Programa de Posgrado en Educación de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG) y profesora visitante del Programa de Posgrado en Educación de la Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil. Integrante del GT de CLACSO “Políticas educativas y derecho a la educación”. Correo electrónico: dalilaufgm@yahoo.com.br

MARÍA LAURA BAREIRO MERSÁN

Licenciada en Sociología por la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción de Paraguay (UCA-PY). Máster en Políticas Públicas de Desarrollo Social y Gestión Educativa por el Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL). Docente y coordinadora del GT de Estudios de Género de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional

de Asunción (FACSO-UNA); integrante del GT de CLACSO “Políticas educativas y derecho a la educación” y miembro de la Red ESTRADO de Paraguay. Correo electrónico: mlaurabareim@gmail.com

ELIZA BARTOLOZZI FERREIRA

Doctora en Educación (UFMG). Profesora de la Universidad Federal do Espírito Santo (UFES) y del Programa de Posgrado en Educación. Integrante del GT de CLACSO “Políticas educativas y derecho a la educación” y coordinadora da la Red ESTRADO. Correos electrónicos: eliza.bartolozzi@gmail.com y elizappge@gmail.com

ELOÍSA BORDOLI

Licenciada en Ciencias de la Educación. Magíster en Ciencias Humanas por la UdelaR. Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Docente e investigadora en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE-UdelaR). Integrante del Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: eloisabordoli@gmail.com

CARMEN CAAMAÑO MORÚA

Licenciada en Psicología por la Universidad de Costa Rica (UCR). M.SC. en Estudios Psicoanalíticos por la New School For Social Research, Nueva York. PhD. en Estudios Culturales Latinoamericanos, Caribeños y de los Latinos en Estados Unidos por la Universidad de Albany (SUNY), Nueva York. Actualmente es docente catedrática en la Escuela de Psicología (UCR) e investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS-UCR). Fue directora del IIS-UCR (2009-2017); miembro del Comité Directivo de CLACSO (2009-2012 y 2013-2016) y miembro de la Cátedra Unesco Universidad e Integración Regional. Correo electrónico: carmen.caamano@ucr.ac.cr

JAVIER CAMPOS-MARTÍNEZ

PhD. Social Justice Education, Universidad de Massachusetts Amherst. Académico del Instituto de Ciencias de la Educación (ICED) de la Universidad Austral, Chile. *Co-director* de la sección de educación y políticas educativas de La Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA). Co-coordinador Red de Estudios en Trabajo Docente (ESTRADO) Chile. Integrante del GT de CLACSO “Políticas educativas y derecho a la educación” y miembro de la campaña Alto al SIMCE. Correo electrónico: javier.campos@uach.cl

STEFANÍA CONDE

Licenciada en Ciencias de la Educación, opción Investigación. Magíster en Ciencias Humanas, opción Teorías y Prácticas en Educación

(UdelaR). Doctoranda en Educación en Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE-UdelaR). Actualmente es docente en la FHCE (UdelaR). Correo electrónico: stefania.conde0787@gmail.com

MELINA COSTA FRAGA

Máster en Educación por el Programa de Posgrado en Educación Culturas e Identidades (PPGECI - UFRPE/FUNDAJ). Profesora en el estado de Pernambuco, Brasil. Correo electrónico: melina.clfraga@hotmail.com

RODOLFO JOSÉ ELÍAS ACOSTA

Licenciado en Psicología por la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción de Paraguay (UCA-PY). Máster en Psicología Social por la Universidad de Guelph, Canadá. Actualmente está cursando el Doctorado en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Miembro de equipos de investigación del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES) y otros centros de investigación del Paraguay. En la actualidad es co-coordinador del GT de CLACSO “Políticas educativas y derecho a la educación” y miembro de la Red Estrado y de la Red por el Derecho a la Educación de Paraguay. Es docente e investigador de FLACSO Paraguay. Correo electrónico: rudi.elias@gmail.com

MYRIAM FELDFEBER

Licenciada en Ciencias de la Educación (UBA). Magister en Ciencias Sociales con orientación en Educación (FLACSO). Profesora e investigadora de la UBA en temas de política educacional. Directora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Fue coordinadora del GT de CLACSO “Políticas educativas y derecho a la educación en América Latina y el Caribe” y de la Red Latinoamericana de Estudios sobre trabajo docente, Red ESTRADO. Actualmente, dirige junto a Nora Gluz el Proyecto de Investigación “Políticas públicas y derecho a la educación en la Argentina del siglo XXI. Análisis sobre las trayectorias de las políticas educativas en un país federal” con sede en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (UBA).

NORA BEATRIZ GLUZ

Lic. y Dra. en Educación (UBA). Magister en Ciencias Sociales (FLACSO). Profesora e investigadora del Área de Educación del Instituto del Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Profesora titular de Sociología de la Educación de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y

Letras (UBA). Profesora del Doctorado en Educación de la Universidad Nacional de Santiago del Estero y de la Universidad de Comahue en el área de Sociología de la Educación; y de las Maestrías de Pedagogías Críticas (UBA) y de Políticas Públicas en Educación (UNIFE) en el campo de las Políticas Educativas. Investiga temas de Políticas públicas y desigualdades educativas. Codirige el GT de CLACSO “Políticas educativas y derecho a la educación”. Correo electrónico: ngluz@campus.ungs.edu.ar

CIBELE MARIA LIMA RODRIGUES

Doctora en Sociología (UFPE). Investigadora de la Fundación Joaquim Nabuco (FUNDAJ), con desempeño en el Programa de Posgrado en Educación, Culturas e Identidades (PPGECI - UFRPE/FUNDAJ) y Maestría en Enseñanza de Sociología. Co-coordinadora del GT de CLACSO “Políticas educativas y derecho a la educación” (2016-2019; 2019-2022). Correo electrónico: cibeles.rodrigues@fundaj.gov.br

ORESTA LÓPEZ PÉREZ

Investigadora de El Colegio de San Luis. Doctora en Ciencias Sociales, feminista, historiadora y antropóloga de la educación. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores; coordinadora del Laboratorio de Investigación: Género interculturalidad y Derechos Humanos (<https://laboratoriogenero.colsan.edu.mx>). Presidenta 2004-2006 de la Sociedad Mexicana de Historia de la Educación. Presidenta (*Chair*) de la Sección de Educación de Latin American Studies Association (LASA), 2014-2015. Presidenta de la Red de Investigadores Educativos de San Luis Potosí 2009-2013. Autora de diversas publicaciones sobre temas como: historia de la educación, educación y género siglos XIX y XX, educación indígena, violencia de género e interculturalidad. Correo electrónico: oresta.lopez@colsan.edu.mx

PABLO MARTINIS

Licenciado en Ciencias de la Educación (UdelaR). Magíster en Educación. Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Profesor titular del Instituto de Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UdelaR). En ese marco dirige el “Grupo de estudios en políticas y prácticas educativas”, en el cual se realizan investigaciones acerca de las relaciones entre educación y desigualdad social. En los últimos años se ha abocado al estudio de los procesos de privatización en curso en la educación uruguaya, así como de las perspectivas conservadoras y neoliberales desde las cuales se sustentan. Integra el Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay. Correo electrónico: pablomartinis@gmail.com

ANDRÉS FELIPE MORA

Politólogo. Magíster en Economía por la Universidad Nacional de Colombia. PhD. en Desarrollo y Estudios Políticos de la Universidad Católica de Lovaina. Actualmente es profesor asociado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia y director del Centro de Pensamiento en Políticas Públicas de Educación Superior en esa misma universidad. Correo electrónico: afmorac@unal.edu.co

MAIKEL PONS GIRALT

Doctor en Educación por la Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil. Máster en Educación Superior por la Universidad de Camagüey, Cuba. Profesor de Teoría Política y relaciones raciales en la Universidad de Camagüey (2013-2021). Miembro del GT de CLACSO “Políticas públicas y derecho a la educación”; de la Cátedra Mandela (CIPS-CLACSO) y de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA).

CARMEN RODRÍGUEZ MARTÍNEZ

Doctora en Filosofía y Ciencias de la Educación y titular de la Universidad Málaga, España. Sus líneas de investigación abarcan formación del profesorado, políticas educativas y género. Ha ocupado el cargo de Directora General en la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía, España (2004-2008). Actualmente es investigadora principal en el proyecto Nacional I+D: “Nuevas políticas educativas y su impacto en la equidad: gestión de las escuelas y desarrollo profesional docente”. Fundadora con Gimeno Sacristán del Foro de Sevilla (potropoliticaeducativa.org) Correo electrónico: carmenrodri@uma.es

VICENTE SISTO

Dr. en Psicología Social, Universidad Autónoma de Barcelona. Profesor titular de la Escuela de Psicología de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile, donde es director del Doctorado en Psicología y coordinador del Grupo de Estudios en Trabajo, Subjetividad y Articulación Social (TRASAS). Es investigador principal del Centro de Investigación para la Educación Inclusiva e investigador adjunto del Núcleo Milenio Autoridad y Asimetrías de Poder. Integrante GT de CLACSO “Políticas educativas y derecho a la educación”. Co-coordinador de la Red de Estudios en Trabajo Docente (ESTRADO) Chile. Correo electrónico: vicente.sisto@pucv.cl

ALEJANDRO VASSILIADES

Doctor en Educación (UBA). Profesor adjunto interino de Investigación en Pedagogía en la Facultad de Filosofía y Letras (UBA), y de

Historia de la Educación Argentina y Latinoamericana en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Investigador adjunto del CONICET. Integrante del GT de CLACSO “Políticas educativas y derecho a la educación”. Correo electrónico: alevassiliades@gmail.com

LÍVIA FRAGA VIEIRA

Doctora en Ciencias de la Educación (Universidad René Descartes, Paris V). Profesora del Programa de Posgrado en Educación de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG) y de la Facultad de Educación. Integrante del GT de CLACSO “Políticas educativas y derecho a la educación”. Correo electrónico: liviafraga59@gmail.com

MARÍA GABRIELA WALDER ENCINA

Licenciada en Psicología por la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción de Paraguay (UCA-PY), Máster en Ciencias Sociales (FLACSO Asunción). Actualmente es integrante del GT de CLACSO “Políticas Educativas y Derecho a la Educación”; del GT de FACSO-UNA “Estudios de Género”; de la Red ESTRADO y de la Red por el Derecho a la educación. Correo electrónico: gabriela.walder@gmail.com

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

Los trabajos aquí presentados son parte de las producciones de los integrantes del Grupo de Trabajo de CLACSO Políticas Educativas y derecho a la educación, con el propósito de comprender la complejidad del escenario a través de estudios comparados, avanzando en la producción colectiva de conocimiento en el marco de las luchas políticas por un orden social más justo, acompañando con marcos analíticos renovados la comprensión de las nuevas dinámicas de producción y reproducción de desigualdades desde enfoques multidimensionales.

Patrocinado por



Agencia Sueca
de Desarrollo Internacional



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais