

# El Estado municipal revistado

## Un estudio sobre políticas públicas, educación y gobiernos municipales en Morón y Rosario (1999-2009)

Autor:

Caride, Lucia

Tutor:

Felfeber, Myriam

2012

Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título Magister de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en Antropología Social.

Posgrado

Tesis  
19.1.11



TESIS 19-1-11

FACULTAD de FILOSOFIA Y LETRAS	
Nº 885.045	MESA
27 DIC 2012	
Agr.	ENTRADAS

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS

## MAESTRIA EN ANTROPOLOGIA SOCIAL

SEDE BUENOS AIRES

### TITULO DE LA TESIS

*El Estado municipal revisitado*

Un estudio sobre políticas públicas, educación y gobiernos municipales en Morón  
y Rosario (1999-2009)

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS  
Dirección de Bibliotecas

CARIDE, Lucía  
DNI 28.987.606  
[lucaride@hotmail.com](mailto:lucaride@hotmail.com)

Directora: Myriam Feldfeber  
Consejera de estudios: Sofía Thisted

Para mis hermanos  
Pilar, Ignacio y Sebastián.

## INDICE

<b>INTRODUCCION.....</b>	<b>5</b>
<b>Estado, municipios y educación: un estudio sobre los procesos de construcción de las políticas públicas en Morón y Rosario.....</b>	<b>5</b>
La construcción del problema de estudio.....	5
Objetivo general y objetivos específicos .....	11
Enfoque teórico – metodológico.....	12
Organización general de la tesis.....	17
<b>CAPITULO 1.....</b>	<b>19</b>
<b>Políticas educativas y gobiernos municipales: estudios e investigaciones en teoría social .....</b>	<b>19</b>
Introducción .....	19
1. Los estudios sobre los gobiernos municipales vinculados a la tradición jurídica.....	19
2. Los estudios sobre los gobiernos municipales en los procesos de desarrollo local en América Latina .....	23
3. Los estudios sobre los procesos de implementación de políticas sociales en los municipios.....	26
4. Política y procesos electorales en los ámbitos municipales: Morón y Rosario como espacios de construcción de procesos políticos locales.....	29
4.1. <i>La crisis de la crisis de la política: debates y perspectivas en Argentina</i> .....	30
4.2. <i>El análisis de los procesos electorales en los ámbitos municipales</i> .....	31
4.3. <i>La participación social como tema de estudio: perspectivas en torno a las políticas municipales</i> .....	36
5. Los estudios sobre la construcción de políticas públicas desde los ámbitos locales.....	40
5.1. <i>Los estudios sobre los procesos de municipalización de las políticas sociales y educativas en América Latina</i> .....	40
5.2. <i>Los estudios sobre las políticas públicas impulsadas por gobiernos municipales</i> .....	42
A modo de cierre.....	45
<b>CAPITULO 2.....</b>	<b>48</b>
<b>Relatos de un encuentro: enfoques y perspectivas acerca del Estado, el gobierno y las políticas públicas.....</b>	<b>48</b>
Introducción .....	48
La organización disciplinar de la Antropología y los estudios sobre la política y lo político desde una mirada sociohistórico. ....	48
De una antropología política hacia una antropología de lo político.....	57
«Repensando institución»: algunas consideraciones en torno al concepto institución. ....	62
El hacer política en la perspectiva etnográfica: la política como construcción social .....	66
La política local como problema teórico: discusiones en torno al concepto de proximidad.....	68
Palabras finales .....	73
<b>CAPITULO 3.....</b>	<b>74</b>
<b>El porvenir de una ilusión: política, elecciones y gobiernos progresistas en Morón y Rosario ...</b>	<b>74</b>
Introducción.....	74
Corte de boleta, tijeiritas y “nueva política”: el triunfo de Martín Sabbatella y la consolidación de Nuevo Morón – Encuentro por la Democracia y la Equidad. ....	74
El ascenso del socialismo y el complejo arte de las coaliciones políticas: paradojas y tensiones en la provincia de Santa Fe.....	83
Comentarios finales .....	89
<b>CAPITULO 4.....</b>	<b>90</b>
<b>La expansión de lo público: Estado y políticas públicas municipales en Morón y Rosario. ....</b>	<b>90</b>
Introducción .....	90
Las políticas públicas en la gestión municipal de Martín Sabbatella (1999 – 2009).....	91
El proceso de modernización del Estado en la provincia de Santa Fe: alcances y desafíos para el gobierno municipal. ....	105
Recapitulando .....	114

<b>CAPITULO 5.....</b>	<b>115</b>
<b>Los procesos de institucionalización de «otras formas de hacer política» en el campo educativo: la experiencia del municipio de Morón.....</b>	<b>115</b>
Introducción.....	115
<b>PRIMERA PARTE.....</b>	<b>115</b>
Características socioeducativas del municipio de Morón. Primeras aproximaciones a las políticas públicas locales.....	115
<i>Distribución de responsabilidades entre los niveles del Estado en materia educativa.....</i>	<i>119</i>
<i>Los espacios de participación en el ámbito educativo.....</i>	<i>127</i>
<b>SEGUNDA PARTE.....</b>	<b>130</b>
Iniciativas municipales en educación: entre el cambio y la continuidad.....	130
<i>La experiencia de la Sabática: «salir de la escuela para pensar la escuela».....</i>	<i>130</i>
<i>El Consejo Escolar de Morón.....</i>	<i>135</i>
<i>El Honorable Concejo Deliberante de Morón (HCDM).....</i>	<i>146</i>
Reflexiones finales.....	149
<b>CAPITULO 6.....</b>	<b>150</b>
<b>El presente historizado: políticas culturales y educativas en la ciudad de Rosario.....</b>	<b>150</b>
Introducción.....	150
<b>PRIMERA PARTE.....</b>	<b>151</b>
Urbanismo, cultura y educación: debates y experiencias en torno a las herencias pedagógicas de la Escuela Nueva y las ciudades educadoras en Rosario.....	151
<b>SEGUNDA PARTE.....</b>	<b>155</b>
Estado municipal y educación: la creación de experiencias “novedosas” a partir de los principios generales de las ciudades educadoras.....	155
<i>El Tríptico de la Infancia.....</i>	<i>155</i>
1. <i>La Isla de los Inventos (entre chicos y grandes).....</i>	<i>156</i>
2. <i>La Granja de la Infancia.....</i>	<i>165</i>
3. <i>El Jardín de los Niños.....</i>	<i>166</i>
<i>El programa Escuela Móvil.....</i>	<i>166</i>
<i>La Escuela de Animadores de Rosario.....</i>	<i>168</i>
La construcción de sentidos en las políticas educativas municipales: cuerpo, espacio, tiempo e infancia.....	169
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>186</b>
<b>Algunas reflexiones finales sobre las políticas públicas, la educación y los gobiernos municipales.....</b>	<b>186</b>
<b>BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.....</b>	<b>189</b>

## INTRODUCCION

### Estado, municipios y educación: un estudio sobre los procesos de construcción de las políticas públicas en Morón y Rosario

#### La construcción del problema de estudio

Una investigación habla tanto de un problema al que se intenta explorar como de quien lo construye (Achilli, 2010). Los intereses que orientan este estudio hunden sus raíces en un recorrido académico y profesional que antecede a mi experiencia como estudiante de posgrado y se inscriben en una trayectoria en el campo de las ciencias de la educación, en el cual transitó mi formación de grado. El estudio de las políticas educativas ha formado parte de preocupaciones centrales a lo largo de mi vida como estudiante y muchos de los interrogantes de los cuales parte este estudio se vinculan a mi inserción en el equipo de investigación UBACyT<sup>1</sup>, mis estudios en el marco de la Maestría en Antropología Social (FFyL-UBA) y en la Maestría en Ciencias Sociales (FLACSO), así como a las tareas que como docente desempeño en el ámbito universitario, en las facultades de Ciencias Sociales y de Filosofía y Letras (UBA)<sup>2</sup> y en la Universidad de La Plata<sup>3</sup>. En cada uno de estos espacios, he tenido la posibilidad de compartir diálogos y debates sumamente enriquecedores que me permitieron construir preguntas y alimentaron mi interés por los procesos políticos en el campo educativo. Me reconozco en las palabras de Bourdieu cuando afirma: «El hecho de saber que invierto en mi investigación pulsiones personales, ligadas a toda mi historia, me da una pequeña posibilidad de saber los límites de mi visión» (1987:43). Este trabajo retoma una serie de preocupaciones vinculadas con las políticas públicas impulsadas por los gobiernos municipales en el campo educativo, en el marco de transformaciones políticas, sociales y económicas más amplias. Se trata de un estudio que parte de considerar las políticas públicas como campo y se orienta a reconstruir dicho campo desde los aportes de las ciencias de la educación<sup>4</sup>, así como también de diversas disciplinas sociales (teoría política, antropología, sociología), en un espacio específico (dos municipios). Esto abre a los *cruces de fronteras disciplinares* en su significación teórica metodológica y, al mismo tiempo, habla de esos cruces en la propia práctica y experiencia formativa (Achilli, 2010). Este trabajo parte de comprender las políticas públicas como espacios sociales atravesados por disputas e intereses; en cuya trama los límites del *campo educativo* son trazados por sujetos, procesos e instituciones que trascienden la definición formal del gobierno de la educación en una jurisdicción.

---

1 Proyecto UBACyT «*Los modos de construcción de la política pública en el campo educativo: regulaciones, actores y procesos*», con sede en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE) de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Directora: Myriam Feldfeber.

2 En la Facultad de Ciencias Sociales, en la cátedra de Política e Instituciones Educativas (Feldfeber) y en la Facultad de Filosofía y Letras, en la cátedra Educación II (González).

3 En la cátedra Investigación Educativa 2 (Thisted).

4 En relación al status epistemológico y el *carácter abierto* de las ciencias de la educación, entendiéndolo por esto su consolidación en tanto campo a partir de los aportes de diversas disciplinas, Sacristán señala: «*Las ciencias de la educación muestran de ese modo su esencia inconclusa, persiguiendo las sombras que ellas mismas van creando*» (1978.p.165).

Las disputas en torno a la definición de políticas públicas en el campo educativo se inscriben en procesos históricos, políticos, sociales y económicos en los cuales distintos sujetos e instituciones han impulsado proyectos políticos-educativos disímiles (Bravo, 1989; Paviglianiti, 1993); algunos de los cuales lograron plasmarse en políticas educativas e iniciativas de diverso orden. Dada la particular configuración del gobierno educativo en nuestro país, de una base federal muy particular, por lo general los estudios dedicados al análisis de las políticas educativas se han centrado en los dos primeros niveles del Estado: nacional y provincial (Kisilevsky, 1998). Esta orientación de los estudios se ha debido, en gran medida, a la propia historia del sistema educativo en nuestro país. El Estado nacional históricamente controló las escuelas regulando las prácticas individuales e institucionales, y manejó la asignación de recursos materiales e ideológicos (Weiler, 1996). En el transcurso de las últimas décadas, y en el marco de los procesos de reforma del Estado que tuvieron lugar en nuestro país y la región, el papel de éste en materia educativa ha sufrido profundas transformaciones. En Argentina, los procesos de transferencia educativa no avanzaron hasta el nivel municipal, tal como ocurrió por ejemplo en Chile, que se constituyó en el caso paradigmático de la región cuando, en 1980, la dictadura de Pinochet municipalizó el sistema educativo<sup>5</sup>. Las políticas públicas municipales no han sido especial objeto de atención de la investigación educativa en nuestro país; a excepción de los procesos de transferencia o algunas propuestas de *municipalización educativa* que circularon en la década de los noventa (Morduchowicz, 2008; Feldfeber, Caride *et al.*, 2009).

Es importante destacar que la construcción del campo educativo se encuentra atravesada por estos procesos, al mismo tiempo que trasciende el gobierno formal del sistema. Supone, asimismo, la consideración de cuestiones más amplias que los límites definidos por los niveles y modalidades (o incluso jurisdiccionales); la mirada política sobre el campo debiera considerar áreas y sectores de gobierno que no son definidos, en términos formales al menos, como dependientes de la cartera educativa pero que sin embargo, por las políticas que impulsan y las experiencias que sostienen, configuran el gobierno educativo de modos particulares. Existen numerosas experiencias de gobiernos locales que desde hace ya varias décadas han sostenido distintas propuestas educativas. En Argentina, los gobiernos municipales, por lo general, se orientaron a la creación de servicios educativos de atención de la primera infancia o la ampliación de algunos servicios dependientes de la provincia o la Nación. Sin embargo, estas iniciativas locales no han sido documentadas extensamente por la literatura social. La antropología se diferencia de otras disciplinas sociales no por su objeto de estudio sino, más bien, por una orientación que dirige su interés de conocimiento sobre procesos que generalmente aparecen como no documentados, eventos que habitualmente no se hacen públicos

---

<sup>5</sup> La transferencia de los establecimientos educativos del nivel central de gobierno a las municipalidades y de las escuelas de enseñanza media técnico-profesional a entidades privadas, y el establecimiento del financiamiento sobre la base de la demanda (subsidio por estudiante para escuelas municipales y particulares subvencionadas) constituyeron los principales ejes de la reforma chilena. Se caracterizó por la reducción del poder del Estado y por la transferencia de responsabilidades al sector privado en aquellas funciones que las autoridades evaluaron como ineficientes (Espínola, 1998). La municipalización de la educación se sustentó en tres principios: el mercado como organizador de recursos y relaciones, el rol subsidiario del Estado y la descentralización territorial (Navarro, 2002). Hasta los ochenta, Chile tenía un sistema prioritariamente público y centralizado, con el acceso al nivel primario prácticamente universalizado y una tasa bruta de escolarización secundaria del 52%. La reforma no estuvo orientada a generar una ampliación de la matrícula sino a desestructurar un sistema sostenido y gestionado principalmente por un Estado docente y a desactivar tendencias igualitarias en el campo del derecho a la educación; para reemplazarlo por una lógica funcional a una sociedad fuertemente diferenciada y organizada a partir de los principios del mercado (Tiramonti y Suasnábar, 2000).

(Rockwell, 1987). A partir de las primeras consideraciones expuestas hasta aquí, uno podría pensar que los procesos de construcción de las políticas públicas impulsadas por los gobiernos municipales constituyen un universo débilmente tematizado por la teoría social, toda vez que los municipios suelen ser pensados más como niveles de gobierno que *implementan políticas* (definidas en otros ámbitos, por ejemplo, provincial o nacional) antes que *campos de definición y producción de políticas*. En parte, este enfoque ha sido tributario de cierta concepción acerca de los procesos sociales, insistentemente preocupada por la distinción de lo *macro* frente a lo *micro*, la estructura frente a las prácticas, el determinismo frente a la agencia social. Al mismo tiempo, se trata de un enfoque que ha permitido superar los modos tradicionales de considerar el análisis de las políticas públicas, entendidas tradicionalmente como parte de un proceso lineal que podía organizarse o tematizarse en etapas o fases. En aspectos importantes, esto ha conducido a subvalorar y a representar erróneamente ciertas cuestiones importantes en los análisis sociales (Ball, 2002). Esta investigación se inscribe en esta vacancia, con un interés por estudiar la construcción social de las políticas públicas en el ámbito municipal<sup>6</sup>, entendiendo que las *acciones políticas* desarrolladas por instituciones del Estado son resultado de procesos políticos donde distintos sujetos e instituciones disputan por la direccionalidad y el control directo de espacios de poder estatal y/o por capacidad de influir sobre los mismos (Boivin, Heredia y Rosato, 2009). Lo no documentado refiere también a los modos en que otras experiencias interpelan lo educativo, dentro y fuera de la escuela para poder plantear *otras formas de pensar la construcción de ciudadanía y el campo de los derechos*.

A diferencia de las perspectivas orientadas a evaluar los procesos de implementación de las políticas públicas en el ámbito municipal, esta investigación parte de considerar el carácter *productivo* del Estado municipal en materia educativa atendiendo las prácticas y sentidos que en torno a estas políticas construyen los sujetos que participan de instituciones educativas o con responsabilidades de gobierno en la educación municipal<sup>7</sup>. Las prácticas y sentidos que construyen los sujetos son heterogéneos. En ellas, se pueden reconocer experiencias sociales e históricas diferenciadas, huellas de pasado, intentos de transformarlas, miradas en relación con lo vivido y con aquello que supone el porvenir (Achilli, 2010). Para que dicha heterogeneidad se haga inteligible requiere que se la inscriba históricamente en la medida que, las condiciones de una época ofrecen *un horizonte de posibilidades latentes, una jaula flexible e invisible para ejercer dentro de ella la propia libertad condicional*.

Es otro el rol que la sociedad le está asignando a los municipios, ya no los visualiza como un proveedor de servicios básicos, alumbrado, barrido y limpieza, sino como una instancia de resolución de una serie de temas que en otras épocas la sociedad le demandaba al Estado central, como salud, empleo, educación. Es mentira que los municipios no tienen posibilidad política económica, esa es una mirada centralista y reduccionista del funcionamiento de la economía. Si no cobra impuestos, no puede regular el trabajo, no puede hacer nada. El municipio establece el valor de la tierra y el uso del suelo en su ámbito, que alguien me venga a decir que Puerto Madero no ha sido una definición, que no era herramienta de política económica y que fue hecha en determinado interés. Porque vos podías hacer Puerto Madero o construir barrios populares. Si alguien dice que el

<sup>6</sup> La investigación constituye «*el proceso de construcción de conocimientos que se realiza alrededor de alguna problemática de un modo sistemático/metódico*» (Achilli, 2005). Implica determinada intención de *conocer* alguna problemática a partir de poner en juego algunas reglas que – aunque flexibles – otorguen sistematicidad al *conocimiento* construido.

<sup>7</sup> Justa Ezpeleta prefiere hablar de *adaptación* de programas, más que de *implementación*, ya que la adaptación al igual que la apropiación implica un reformulación de sus presupuestos originales y la reformulación de la propuesta de la política, que nunca es implantada y recibida tal como fue diseñada sino que es reformulada en la diversidad de situaciones que enfrenta (Sinisi, s/f).



municipio no tiene herramientas de política económica, está mirando la mitad de la cuestión. Tiene herramientas poderosísimas, tienen una herramienta formidable que es la valoración del uso del suelo, políticas de urbanización y las prioridades que vos estableces (Entrevista ex-funcionario municipal, Rosario).

La construcción de las políticas educativas en los ámbitos locales se inscribe en este recorrido, así como en un interés más amplio en relación al estudio de experiencias y *formas de hacer política* que son definidas por los sujetos que las impulsan como parte de proyectos y procesos políticos *resistentes* o *alternativos* a las concepciones neoliberales y neoconservadoras que marcaron el pulso hegemónico de las políticas sociales en la década de los noventa. Para esto, se buscó comprender tanto los modos de construcción de las políticas públicas en el campo educativo, así como los sentidos que los sujetos asignan a éstas en dos municipios de nuestro país: *¿Cuáles son los modos a partir de los cuales se definen e implementan políticas y programas de gobierno en los municipios? ¿Cuáles son las concepciones políticas en relación al Estado y el derecho a la educación que sostienen? ¿Cómo podemos estudiar las relaciones entre lo local, provincial y nacional? ¿En qué medida las prácticas de los sujetos se vinculan con los modos actuales de intervención del Estado? ¿Qué significados construyen los sujetos en relación a las políticas públicas implementadas por el Estado municipal?* En función de esto, resulta central abonar la perspectiva sostenida oportunamente por Elías, cuando afirmaba que los sujetos son algo más que instrumentos pasivos de fuerzas que los trascienden. Una forma de comprender estos procesos es analizando cómo los sujetos forman estas interconexiones, en contextos políticos, económicos y simbólicos (Gaztañaga, 2005). La relación entre política y educación en los ámbitos municipales de gobierno condensa un conjunto de problemáticas que adquieren relevancia como parte de los procesos de crisis estructural y las políticas de ajuste que se fueron aplicando en América Latina en el transcurso de las últimas décadas, así como los intentos de construcción de *otras formas de hacer política*. Pero *¿Qué lógicas socio-políticas se configuran en los cruces entre los distintos niveles del Estado al momento de garantizar el derecho a la educación*<sup>8</sup>? *¿Qué experiencias educativas “novedosas” se impulsan desde los ámbitos municipales?*

Los municipios elegidos para estudiar estos procesos fueron Morón y Rosario. Morón se ubica en el centro del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), en el conurbano bonaerense (al oeste de la Capital Federal); compuesto por cinco localidades (Castelar, El Palomar, Haedo, Morón y Villa Sarmiento) que cuentan en su totalidad con accesos directos ferroviarios y carreteros a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los principales centros urbanos de la provincia<sup>9</sup>. La ciudad de Rosario se encuentra ubicada en la zona sur de la provincia de Santa Fe, a 300 km. de Buenos Aires (es cabecera del Departamento homónimo y del Área Metropolitana Rosario). En el transcurso de la última década, en ambos municipios han tenido lugar una serie de procesos políticos, sociales y económicos en cuya trama se han consolidado

<sup>8</sup> Cuando se habla de *configuraciones* intento dar cuenta, en términos de Elías, de los procesos cotidianos en los que se involucran sujetos particulares como de la relación de esos procesos con el orden estructural.

<sup>9</sup> Las principales vías de acceso son: FFCC Sarmiento (estaciones de Haedo, Morón y Castelar); FFCC San Martín (estación El Palomar); FFCC Belgrano (estación de Merlo Gómez); Acceso Oeste (Autopista del Oeste), avenida Rivadavia (este a oeste) y Camino de Cintura (norte a sur). Por otra parte, Morón se encuentra atravesado por numerosas líneas de colectivos, así como micros de media y larga distancia. Cuenta con una importante red de avenidas que lo cruzan en todas las direcciones, incluyendo la Autopista Acceso Oeste (con peaje), que va de la Av. Gral. Paz (límite con la Ciudad de Buenos Aires), hacia Luján y el Camino de Cintura.

de modo contradictorio y complejo, experiencias que intentan construir *otros modos* de hacer política y concebir lo público, el Estado y su responsabilidad como garante de los derechos de ciudadanía, entre ellos el derecho a la educación. De algún modo, ambos municipios rompen con el modelo más tecnocrático de gobierno, que piensa a lo local como forma eficaz de resolver los problemas y no como construcción de políticas públicas para, desde y con la ciudadanía. En ambos distritos se vienen llevando adelante una serie de políticas estatales orientadas a la promoción y fortalecimiento de propuestas de democratización de los espacios de decisión, participación social y transformación del Estado como garante de derechos sociales. Desde hace algunos años, Rosario se inscribe en una nueva etapa de articulación y coincidencia del signo político entre el gobierno municipal y provincial. En Morón, si bien se vienen desplegando estrategias similares, no se reconoce una línea de continuidad política con la fuerza gobernante a nivel provincial<sup>10</sup>. La actual gestión municipal se encuentra en manos de un partido de origen vecinalista que logró alzarse con la intendencia luego de una década de una gestión signada por acusaciones de corrupción y falta de transparencia, como fueron los sucesivos mandatos de Juan Carlos Rousselot. En el caso de Rosario, la *experiencia socialista* ha tenido un recorrido más extenso en el transcurso de los años y se inscribe en un esquema político-partidario centenario en nuestro país; como es el Partido Socialista<sup>11</sup>. Si bien ambos distritos comparten ciertas concepciones en relación al lugar del Estado municipal y las políticas sociales, también construyen dichas políticas desde puntos de partida disímiles en relación a su propia historia política e institucional y a las tramas de poder que las atraviesa. *¿Cuáles son las formas de organización del Estado municipal en Morón y Rosario? ¿Cuáles son los principales espacios de definición de las políticas públicas en estos municipios? ¿Cómo funcionan y quiénes participan de ellos? ¿Cuáles son las condiciones materiales (financiamiento, disponibilidad de recursos, etc.) sobre las cuales se sostiene el derecho a la educación en los municipios? ¿Quiénes son los principales destinatarios de estas políticas? ¿Cuáles son los sentidos que los sujetos construyen en relación a dichas políticas<sup>12</sup>?*

Estas preocupaciones iniciales se vinculan también con un interés por comprender los procesos de participación de la sociedad civil en los ámbitos locales, en el marco de transformaciones políticas, económicas y socioculturales más amplios, tanto nacionales como internacionales. Diferentes documentos de organismos internacionales e instituciones oficiales venían planteando, desde mediados de la década del 60 y 70, fuertes críticas a los modos de gobiernos del sistema educativo y sus instituciones; principalmente en relación a la función social de la educación en el marco de las transformaciones productivas y tecnológicas que venían teniendo

<sup>10</sup> Las elecciones constituyen momentos cruciales en la vida de las comunidades, cuyo desenlace está lejos de ser algo preestablecido. El *tiempo de la política* representa el momento en que distintas facciones son identificadas y existen plenamente en conflicto abierto (Rosato y Balbi, 2000).

<sup>11</sup> Sin embargo, tal como señala un entrevistado, la consolidación del socialismo en la provincia de Santa Fe tiene su origen en fuerzas políticas de origen local, en un proceso en parte similar al del municipio de Morón: «Yo creo que el caso de Rosario es interesante en varios aspectos. Empieza a configurarse un proceso local tal vez como una necesidad, porque desde principios de los 90 en esta ciudad gana una fuerza política local aunque hoy es un partido de alcance nacional que además gobierna una provincia. Pero hace 20 años era una fuerza local y a partir de allí necesita generar una diferenciación respecto de las fuerzas políticas más tradicionales, como el peronismo y el radicalismo. Además esa fuerza política, por propia conformación, forma parte de una red internacional de fuerzas políticas más importante en otros países, la nacional socialista» (Entrevista ex-funcionario municipal).

<sup>12</sup> Cuando hablamos de *procesos sociopolíticos*, suponemos tanto las construcciones estatales como también otros procesos que puedan constituirse colectivamente en el espacio público de los contextos bajo estudio (Achilli, 2010).

lugar. Tal como sostiene Feldfeber, «los temas que integran la agenda educativa y que circulan a través de los organismos regionales e internacionales, de los consultores y de los grupos de trabajo, y de las fundaciones que se expandieron en los 90, se articulan en torno a las demandas de profesionalización y autonomía de los docentes; las políticas en materia de formación continua y desarrollo profesional; la definición de nuevas carreras laborales; el establecimiento de sistemas de evaluación docente; la introducción de mecanismos para volver atractiva la profesión y atraer a “jóvenes calificados” y el establecimiento de nuevos criterios para definir las escalas salariales en base al mérito y a la responsabilidad por los resultados. Estas medidas comienzan a funcionar como nuevos dispositivos para gobernar la educación» (Feldfeber, 2007: 447). Ya durante la década de los noventa, el discurso de los organismos internacionales de crédito, como el Banco Interamericano del Desarrollo o el Banco Mundial, y de las organizaciones intergubernamentales más influyentes, como el PNUD, difundía una noción de participación en el ámbito local muy vinculada al desarrollo económico-social y fundamentada en la idea de eficacia/eficiencia. Así lo presentaba en 1997 el *Libro de Consulta sobre Participación* del BID:

En la medida que nos enfrentamos a los desafíos del siglo XXI, el Banco ve la participación como un elemento fundamental para mejorar el desarrollo y la democracia en el mundo (...). Las lecciones de las últimas décadas han demostrado claramente que la participación en el desarrollo está íntimamente relacionada con la eficacia del mismo. Las iniciativas de desarrollo tienen mayor probabilidad de alcanzar sus objetivos si las personas afectadas y beneficiadas por las mismas participan en la identificación, diseño, ejecución y evaluación de dichas iniciativas.

El llamado a la participación acompañaba una concepción de la ciudadanía que tendía al vaciamiento de su contenido político, mediante la identificación del ciudadano como la figura del usuario o el consumidor, en un contexto de revalorización de los ámbitos locales para solucionar los problemas cotidianos de los habitantes (Annunziata, 2010b). Aspectos como la corrupción, la falta de legitimidad gubernamental, la inexistencia de seguridad jurídica o las malas políticas llevaron a los funcionarios del Banco Mundial a pensar formas de *ayudar* a la población que no implique un desembolso de dinero estéril, que no modifique las condiciones de vida de las personas en situaciones desfavorables (Chiara y Di Virgilio, 1999). La combinación entre la escala local-municipal y la participación sin duda facilitaba la consolidación de una noción de la ciudadanía como negación de la política<sup>13</sup>:

El objetivo principal de un gobierno municipal debe ser la promoción y coordinación del desarrollo de la comunidad basado en la mejora de la calidad de vida de sus miembros. Para lograrlo, los municipios tienen que formular un plan de desarrollo de la comunidad que identifique las necesidades cruciales, establezca las prioridades donde se aplicarán los recursos y logre obtener los mejores beneficios para sus ciudadanos. La forma en que un gobierno municipal puede llegar a realizar todo esto es a través de la participación de la comunidad (...). La participación de la comunidad, en todas sus formas, es una herramienta excelente para ayudar a los municipios a encontrar respuestas a las situaciones difíciles (BID, 1997)

<sup>13</sup> Es posible que el *éxito* de las experiencias moronense y rosarina descansa en cierta paradoja, en el hecho de poder articular la participación política con lo que fuera antes la bandera antipolítica de la eficiencia, operando una reapropiación, con un valor novedoso, de la importancia de la gestión municipal (Annunziata, 2010b).

Insistían en la importancia de la participación no sólo de las empresas sino también de la comunidad en general. Así, los programas vinculados a la seguridad social y económica pueden realizarse con costos más bajos y ofreciendo un mayor nivel de seguridad. De esa manera se protege a la sociedad de posibles abusos y se ofrecen medidas de protección a los consumidores, a los trabajadores; a la vez que promueve la competencia y la innovación (Chiara y Di Virgilio, 1999). Para ello, el Estado tiene que implementar políticas de promoción industrial en pos del desarrollo y el crecimiento del mercado local. En nuestro país, estos procesos (y sus consecuencias en términos de la profundización de la *desigualdad social*) han sido extensamente abordados por las ciencias sociales y, en gran medida, estas reflexiones acompañaron y alimentaron mi propio acercamiento como estudiante al campo. De hecho, la elección de los municipios de Rosario y Morón como referentes empíricos de este estudio supone la intención de documentar modos de construcción política y experiencias educativas que se proponen confrontar con este modelo hegemónico de entender lo local que se impuso en la década de los noventa.

### **Objetivo general y objetivos específicos**

Este estudio se propone como objetivo general analizar las políticas públicas impulsadas por los Estados municipales en el campo educativo, así como los sentidos que los sujetos construyen en torno a éstas en dos municipios de nuestro país que suelen ser caracterizados como espacios en los cuales tienen lugar propuestas y experiencias innovadoras. A partir de este objetivo general, una serie de interrogantes orientaron la investigación: *¿Qué características asume la política educativa en los ámbitos municipales?* La relación entre política y educación en los ámbitos municipales condensa un conjunto de problemáticas que adquieren relevancia como parte de los procesos de crisis estructural y las políticas de ajuste que se implementaron en América Latina en el transcurso de las últimas décadas, así como los intentos de construcción de *otras formas de hacer política* impulsados por distintos colectivos. *¿Qué orientaciones o sentidos se han construido en los municipios de Morón y Rosario en relación a las políticas educativas locales?* *¿En qué sentido la “escala” de dichas experiencias permite la consolidación de formas de organización novedosas?* *¿Qué sentidos construyen los sujetos en relación a estas políticas?*

Un modo de complejizar estos interrogantes es ubicarnos en un campo analítico construido por procesos y relaciones; antes que por cartografías estáticas de estos procesos; recuperando el carácter activo de los sujetos, sus prácticas y niveles de organización. Entre ellos, nos interesa diferenciar los que se vinculan, por un lado, con el campo de las políticas educativas estatales, sus intereses y procesos de legitimación y por otro aquellos procesos relacionados con las expectativas y sentidos que los sujetos implicados asignan a dichas políticas. Tal distinción es a sólo efecto de destacar analíticamente la relevancia que otorgamos a estos *campos* (Achilli, 2010). Consideramos a las políticas educativas como campos atravesados por luchas históricas por direccionar el sistema educativo; construyéndose en procesos dialécticos de múltiples penetraciones y condicionamientos. Las características *relacionales* de estos procesos se conforman, desde nuestro enfoque, en un campo privilegiado para el análisis de los *procesos de construcción y legitimación* de las políticas sociales en los ámbitos municipales.

En función del objetivo general, se han definido una serie de objetivos específicos:

- a. Caracterizar los procesos históricos, políticos y sociales que fueron configurando la trama de relaciones de poder en cada uno de los municipios, en las cuales se inscriben las políticas educativas.
- b. Describir la productividad de las políticas públicas en los ámbitos municipales, construidas “desde abajo”, en la ampliación del derecho a la educación.
- c. Reconstruir los modos de hacer política y las concepciones que en torno a éstas impulsan los llamados gobiernos progresistas en los ámbitos municipales.
- d. Describir y analizar las experiencias educativas impulsadas por los gobiernos municipales, en el marco de procesos más amplios de construcción de proyectos educativos “alternativos” o novedosos.
- e. Identificar los sujetos e instituciones que impulsan las políticas educativas, así como los sentidos que asignan a sus propias prácticas en estos procesos.

### **Enfoque teórico – metodológico**

Como parte de los fundamentos en los cuales se sustenta este estudio, destacamos en primer lugar, el carácter *relacional* dialéctico que, como plantea Wolf supone conocer *procesos* que van más allá de los «*casos separables, que se mueven entre y más allá de ellos y que en el proceso los transforman*» (Achilli, 2005). Constituye una propuesta que parte de entender el proceso de investigación como el esfuerzo por *relacionar* distintas dimensiones de una problemática, analizando los procesos que se generan en sus interdependencias y relaciones históricas contextuales. Dentro de estas dimensiones me interesa analizar, por un lado, los modos actuales de intervención social del Estado municipal en el campo educativo y, por el otro, las experiencias y significados que adquieren dichos procesos en función de los intereses, expectativas, sentidos y legitimaciones de un conjunto de sujetos, limitados aquí a aquellos que participan en instituciones con algún grado de responsabilidad por el gobierno de la educación en los ámbitos municipales.

Esto supone concebir el mundo social de un modo complejo, contradictorio y en permanente movimiento. Reconocer tal *complejidad* implica relacionar distintos niveles y órdenes de mediaciones en los procesos sociales: niveles socioestructurales, institucionales y cotidianos interactuando en una *dialéctica relacional* con las experiencias y significaciones que construyen los sujetos en sus nexos de condicionamientos objetivos (Achilli, 2010). Exige un trabajo de análisis, de crítica, de confrontación de múltiples informaciones desde una perspectiva que anticipa la estructuración social desde sus propias contradicciones, tensiones y disputas (Adorno, 1978) a la vez que capturen las coordenadas históricas en las cuales los procesos tienen lugar. La realidad no es solamente compleja, sino también estructurada, jerarquizada y es necesario comprenderla en estos términos; partiendo de la convicción en que aquello que consideramos *realidad social* es en gran parte significación, en todos los sentidos del término. Por tanto, «*cualquiera que hable sobre el mundo social debe contar con el hecho de que en el mundo social se habla del mundo social y para tener la última palabra sobre ese mundo; que el mundo es el lugar de una lucha por la verdad del mundo social*» (Bourdieu, 1987). Se trata de estar atentos a *procesos* más que a situaciones estáticas; a la construcción de recurrencias pero también de singularidades; a considerar a los sujetos en sus prácticas, conocimientos y significaciones sin dejar de inscribirlos y entenderlos en sus diversas condiciones de vida, trayectorias, intereses y contextos sociohistóricos; a heterogeneidades y conflictos más que a

integraciones armónicas (Achilli, 2010). En segundo lugar, se desprende el *carácter de movimiento* que se imprime en las prácticas y relaciones sociales aún en su aparente estabilidad o equilibrio: movimiento que conduce a la búsqueda y construcción del pasado y presente dinámicos, «presentes en los que se mueven huellas de otros tiempos pretéritos así como proyectos germinales del porvenir». Aún cuando la noción de *proceso* ha sido frecuentemente asociada a *progreso* o *evolución*, entendemos la importancia de escapar del peligro del sustancialismo y la reificación de los objetos sociales: «Los sujetos sociales existen en el tiempo y la temporalidad es una característica que hay que tener siempre presente cuando se intenta comprender lo social» (Tenti Fanfani, 2009):18). En tercer lugar, el *carácter contradictorio y conflictivo* que caracteriza a todos los procesos sociales, cuyos contenidos, sentidos y estructuraciones no pueden ser otorgados apriorísticamente. De ahí la importancia de recuperar tanto aquellas estructuraciones hegemónicas como los distintos niveles de conflictividades que se van produciendo y, en tal sentido, adquiere relevancia conocer en los *sujetos*, sus prácticas, sus experiencias, los modos de construcción de los distintos espacios, distintas relaciones y modalidades de conflictividad. Al observar desde un punto de vista sociohistórico la producción social de sentidos y prácticas por parte de sujetos históricamente situados, entendemos que las esferas de lo público y lo privado, de lo político y lo social se entrecruzan formando una trama *densa* que representa el contexto dentro del cual los hechos estudiados pueden ser comprendidos (Rosato y Balbi, 2000)<sup>14</sup>.

Toda vez que las prácticas y significaciones que construimos los sujetos son heterogéneas, interesa documentar las experiencias sociales, históricas, expectativas y construcciones de sentido en torno a lo vivido y con aquello que se supone el porvenir. Si bien las perspectivas de los sujetos no permiten por sí mismas dar cuenta de los hechos comprendidos por un análisis en particular; sin embargo, «tales perspectivas nativas constituyen un camino privilegiado para acceder al conocimiento de lo social no sólo porque ellas mismas son parte de lo social sino, y muy particularmente, porque los actores deben necesariamente tener algún tipo de visión de su propio mundo social tal que les permita operar en él» (Balbi, 2007:18). La posibilidad de hacer inteligible este universo de sentidos en función de las preocupaciones de esta investigación, es central para inscribirla históricamente en la medida que las condiciones epocales ofrecen «un horizonte de posibilidades latentes, una jaula flexible e invisible para ejercer dentro de ella la propia libertad condicional» (Guinzburg, 1981; citado en Achilli, 2005). Desde una concepción social que concibe al sujeto inscripto en una trama de cierta libertad, a partir de la cual «*hacen la historia*», pero la hacen en determinadas condiciones, interesa documentar las experiencias que en el juego de necesidades e intereses van constituyendo un conjunto de sentidos, cuyo conocimiento resulta importante como parte de ese *hacer* de los sujetos dentro de los límites y condiciones de época (Achilli, 2005). La posibilidad de documentar estos procesos nos lleva a preguntarnos por los sujetos, en la medida en que éstos aceptan, rechazan, redefinen o transforman las prescripciones educativas (Montesinos y Sinisi, 2009). Así, la producción de políticas sociales en los municipios se inscribe no sólo en condiciones estructurales que definen los bordes de esta *jaula flexible* (en cierto modo, expresando *posiciones de Estado*

---

<sup>14</sup> Compartimos la perspectiva de Balbi (2007), quien sostiene que el análisis etnográfico ofrece tres ventajas: 1) Evita las explicaciones reificadas, el tratamiento de hechos particulares como resultantes de cualidades esenciales que son indemostrables y han sido postuladas *a priori*; 2) Renuncia a la simplificación que supone explicar una gran diversidad de situaciones particulares apelando una y otra vez a un mismo factor; y 3) Es inherentemente histórico, en el sentido de que da cuenta de cualesquiera hechos particulares elucidando el contexto social de su ocurrencia.

particulares<sup>15</sup>) sino también en las experiencias biográficas y trayectorias de los sujetos que cotidianamente trabajan en las instituciones, las relaciones que establecen entre sí, las concepciones que ponen en juego al momento de definir orientaciones de políticas y programas, entre otros aspectos. Esta investigación se propone, en este sentido, documentar estos procesos que hasta el momento no han recibido especial atención.

En este estudio en particular, el trabajo de campo tuvo lugar en dos municipios: Morón, en la provincia de Buenos Aires y Rosario, en la provincia de Santa Fe. Dado que el interés reside en conocer los modos de construcción de las políticas públicas en los ámbitos municipales no se ha seleccionado una institución en particular sino que el trabajo de campo tuvo lugar en diferentes espacios e instituciones significativos a las propias dinámicas locales de definición de las políticas sociales (Consejos Escolares, sedes de programas educativos municipales, reuniones de personal, entre otros). En esta investigación, el *campo* constituyó un espacio con límites mucho menos claros que lo que proponían las etnografías tradicionales: una escuela, un archivo, un bar, el despacho de un funcionario, la sede de un organismo público, un acto partidario. Incluso, las conversaciones sostenidas a través de redes sociales o distintos sitios y blogs de internet. El mismo aparecía fragmentado en decenas de lugares esparcidos en distintos puntos del municipio y del *mundo virtual*. Más allá de las entrevistas o encuentros pautados para *hablar del tema*, muchos otros espacios se convirtieron en «pequeñas aldeas etnográficas» en el transcurso de la investigación (Sarrabayrouse Oliveira, 2009).

Si las prácticas concretas son las que construyen las regiones etnográficas, en esta investigación el *campo* no estaba allí esperando mi llegada. De hecho, la primera vez que llegué a la ciudad de Rosario, me dirigí a la Dirección de Educación Municipal. ¿Qué lugar mejor que ése para sumergirme en los programas y propuestas del gobierno municipal para el campo educativo? ¿Quiénes, si no los funcionarios de esta Dirección, podrían ayudarme con mi investigación? Con mi grabador y el cuaderno de notas, me dirigí allí en la primera mañana rosarina. Luego de caminar algunas cuadras, llegué a destino. La Dirección funcionaba en ese momento (creo que aún lo hace) en una suerte de local en el primer piso de una galería poco concurrida del centro. Me atendió José Luis, *maestrante de la Dirección* (tal cuál se presentó). La Dirección era zona desierta, sin gente, casi sin muebles, con afiches viejos y una nube de polvo que cubría el piso y los muebles. Pese a mi desazón inicial y una incipiente sensación de estar en el lugar equivocado, José Luis me invitó un café y conversamos. Conversamos mucho, por varias horas. Pese a su buena predisposición, a esas alturas del día la incipiente sensación trocó en firme convicción: *No tengo campo, acá no hay nada*. Con el correr de los días, los aportes del enfoque etnográfico fueron ganando espacio. Como sostiene Wright: «antes había sólo datos incorpóreos a ser colectados de acuerdo con metodologías específicas. El espacio sólo era un campo distante; más allá de eso, éste no contaba para nada; una dimensión cartesiana a priori, sin discontinuidades» (1998:9). En otras palabras, el *campo* apareció ante mi como una red compleja de relaciones sociales históricamente situadas y construidas: una oficina pública, actos

<sup>15</sup> El concepto de «toma de posición» de Oszlak y O'Donnell (1976: 25) direcciona el análisis por cuanto remite al «conjunto de iniciativas y respuestas manifiestas o implícitas que, observadas en un momento histórico permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión». Por posición del Estado entendemos las modalidades de intervención o actuación estatal, materializadas o no en actos formales de gobierno que indican formas de resolver los problemas públicos. Estas modalidades de actuación estatal involucran intenciones, decisiones, acciones y omisiones del gobierno, trasuntan en políticas gubernamentales específicas y son el resultado de un complejo juego político del gobierno con otros sujetos sociales y políticos que –en mayor o menor grado– se ven afectados por el problema en cuestión.

políticos, conversaciones en bares y taxis, actividades con niños de las escuelas, caminatas por el parque con trabajadores municipales. Una cuestión central que será retomada en los capítulos subsiguientes, refiere a la centralidad de las políticas culturales en el municipio de Rosario, en relación a los procesos de construcción de las políticas educativas. Se trata de experiencias vinculadas con el sistema educativo formal y orientadas a la ampliación de derechos a partir de la ampliación de los espacios educativos y de participación que permiten pensar en procesos más amplios de materialización de derechos y construcción del espacio público.

Dado que en las investigaciones socio-antropológicas se privilegia, por lo general, la documentación de primera mano generada en la interacción con los sujetos en determinado recorte sub-espacial; este estudio se propuso diferentes estrategias teóricas – metodológicas<sup>16</sup>. Las observaciones<sup>17</sup>, registros etnográficos y entrevistas abiertas y semi-estructuradas a sujetos que trabajan en diferentes instituciones con algún tipo de responsabilidad en la producción de políticas sociales y educativas en el ámbito municipal ocupan el lugar principal de esta investigación. Las entrevistas tuvieron dos objetivos principales: en primer lugar, contar con la ayuda de diferentes sujetos que me *guiaran* en el complejo proceso de definición de las políticas públicas en el ámbito municipal; en segundo lugar, conocer las impresiones y los relatos de los sujetos sobre aquello que aparece como formas de definición de la política educativa. Sin lugar a dudas, una de las mayores virtudes de la realización de entrevistas está en el hecho de que, a través de las mismas, pude organizar una serie de temas y problemas que ampliaban el universo que yo había imaginado o anticipado. Así, debí incorporar a mi análisis otros ámbitos que, sin ser el Ejecutivo municipal, sostenían con éste un estrecho vínculo. Me estoy refiriendo concretamente a las universidades, los sindicatos, los partidos políticos, las asociaciones civiles. La relación sostenida con estos ámbitos daba cuenta, a su vez, de una cantidad de disputas y conflictos que a lo largo del tiempo fueron estructurando grupos; por su parte, estos enfrentamientos permitieron historizar los procesos de definición de las políticas educativas. El hecho de ampliar el universo de preguntas y temas a partir de las entrevistas constituye, en realidad, una decisión metodológica ligada directamente a decisiones de orden teórico y conceptual<sup>18</sup>. La metodología no puede ser definida a priori, por fuera del campo, como un mero

<sup>16</sup> En consonancia con los planteos de Achilli (2005), preferimos hablar de *estrategias* en lugar de *técnicas*, a fin de remarcar esta idea de vinculación conceptual y, por ende, de trabajo reflexivo: «La noción de técnica pareciera neutralizar esta necesidad de contextualizar y objetivar las decisiones que se toman en un proceso de investigación».

<sup>17</sup> Tal como sostiene Achilli, la *observación participante* es una herramienta para producir conocimientos sobre determinada realidad socio-cultural, pero no es ella en sí misma sino en su cruce con la teoría: «Si la Antropología se caracteriza por intentar explicar/comprender aquellas situaciones cotidianas, rutinarias, obvias y no documentadas, un modo de acceder es incursionar en terreno familiarizando lo desconocido. De ahí que (...) supone un esfuerzo de distanciamiento: una observación que descotidianice» (2005:68). La etnografía puede ser definida como un tipo de análisis que da por supuesta la diversidad de lo real y trata de aprehenderla a través de un trabajo de campo centrado en las técnicas de observación y de entrevista abierta, las cuales se orientan a la exposición directa del investigador tanto a aquella diversidad que aspira a aprehender como a las perspectivas de los propios sujetos, al mismo tiempo que «constituyen el centro de gravedad de todo análisis propiamente antropológico» (Rosato y Balbi, 2000).

<sup>18</sup> De hecho, a lo largo del trabajo de campo, realicé entrevistas y sostuve múltiples conversaciones tanto con empleados como con militantes, docentes, sindicalistas y vecinos. La entrevista es una estrategia para hacer que la gente hable de lo que sabe, piensa, cree o siente, una situación en la cual una persona (el investigador-entrevistador) obtiene información sobre algo interrogando a otra persona (entrevistado-informante). Esta información suele referirse a la biografía, al sentido de los hechos, a sentimientos, opiniones y emociones, a las normas o estándares de acción, y a los valores o conductas ideales (Guber, 2009). Se trata de un modo de construcción de datos en investigaciones sociales que parten de la importancia de considerar a los sujetos no como individuos aislados sino en



listado de técnicas de observación y recolección de datos. Cada campo y cada construcción de problemas, requiere de metodologías de abordaje diversas que se van planteando a lo largo de la investigación y quedará a criterio del investigador determinar cuáles son las más adecuadas (Sarrabayrouse Olivera, 2009).

La base documental se fue elaborando a través de la combinación de dos modalidades de trabajo. Por una parte, mediante el trabajo de campo en instituciones municipales (Consejos Escolares, instituciones educativas, Direcciones Municipales de Educación, entre otros), el relevamiento y análisis de información, tales como actas de sesiones del Consejo Escolar o institución similar, memorias de gestión, publicaciones y comunicaciones oficiales y medios de comunicación locales. En función de los interrogantes planteados, se incluyeron también *fuentes de información secundaria*, tales como el Censo Nacional de Población y Vivienda, la Encuesta Permanente de Hogares y las estadísticas producidas desde los gobiernos municipales (Morón y Rosario) y provinciales (Buenos Aires y Santa Fe)<sup>19</sup>. Los aportes del enfoque etnográfico brindaron las herramientas necesarias para «*ir más allá del documento*» y reconstruir las relaciones tejidas entre las personas (Da Silva Catela, 2002:215). ¿Qué cosas decían estos documentos? ¿Cómo *habla* la burocracia estatal a través de ellos? Parte de la investigación implicó no sólo relevar documentos e informes producidos por el Estado municipal a través de diferentes instituciones (Consejo Escolar, Consejo Deliberante, Secretarías y organismos de auditoría) sino descubrir que tras ellos se desplegaban relaciones, discusiones, intereses y disputas políticas (Sarrabayrouse Olivera, 2009). Da Silva Catela afirma, refiriéndose a los modos en que los sujetos producen documentación y la conservan, que «nada de lo que las familias, los científicos, los hombres de Estado y las instituciones archivan es imparcial o neutro; todo trae la marca de las personas y acciones que los salvaron del olvido; todo es conformado, representado, simbolizado, resignificado en el transcurso entre aquel que actuó y habló, fotografió, filmó, escribió y aquel que registró, imprimió, conservó, clasificó y reprodujo» (2002:219).

Sin embargo, el sistema educativo municipal no era para mí un espacio absolutamente desconocido. Y esto, por varios motivos. Por un lado, por mi actividad académica: hace varios años que participo de investigaciones en el campo de las políticas educativas, hecho éste que me permitió construir algunas redes de relación para poder transitar algunas instituciones educativas municipales. Por el otro, por mi actividad laboral: mi trabajo con docentes en el ámbito de la

---

intersección/relación con otros, en ciertos contextos histórico y social, en cuyo espacio social se producen sentidos. En términos más amplios, la entrevista es una situación cara a cara donde se encuentran distintas reflexividades pero, también, donde se produce una nueva reflexividad (Guber, 2009). Constituye una relación social a través de la cual se obtienen enunciados y verbalizaciones en una instancia de observación directa y de participación. Al plantear sus preguntas, el investigador establece el marco interpretativo de las respuestas, es decir, el contexto donde lo verbalizado por los informantes tendrá sentido para la investigación y el universo cognitivo del investigador<sup>18</sup>.

<sup>19</sup> Todo el material resultante de observaciones y entrevistas se inscribieron en *registros de campo*, con posteriores ampliaciones, respetándose la textualidad de las verbalizaciones y contextos. En todos los casos, el trabajo se llevó a cabo con el consentimiento previo de las personas comprometidas. Los verdaderos nombres de las personas a quienes entrevisté han sido modificados. En este trabajo sólo he mantenido los nombres reales de referentes nacionales y provinciales de reconocida trayectoria. Tal como afirma Balbi, «No es el comportamiento individual lo que constituye [el] objeto de estudio [de la antropología], sino que lo son las relaciones y los procesos sociales» (2007:75). La información fue sometida a distintos procedimientos analíticos a partir de los cuales se identificaron campos temáticos que permitieran relacionar informaciones dispersas y a éstas con las referencias conceptuales.

Ciudad de Buenos Aires me ha rodeado de directores de escuelas, capacitadores y responsables de programas estatales, algunos de los cuales se desempeñan también en el municipio de Morón o militan en espacios políticos cercanos a Nuevo Encuentro o el Partido Socialista. Todas estas cuestiones hicieron que el *otro* municipal no apareciera ante mí como un elemento dado, un exotismo que estaba allí esperando mi llegada para ser observado, analizado, interpretado (Sarrabayrouse Olivera, 2009). Precisamente por esto, era necesario tomar distancia de esta familiaridad con el mundo educativo para construir un problema de investigación. El extrañamiento se impuso entonces como una necesidad no sólo metodológica, sino teórica y ética al menos en el sentido expresado por Lins Ribeiro: «La práctica de investigación antropológica, basada en el extrañamiento, es una dinámica objetiva y subjetiva fundamentada fuertemente en la percepción/explicitación de la conciencia práctica. Gran parte de la producción antropológica es, entonces, investigación sobre la conciencia práctica (...) Como 'outsider', el antropólogo representa para los agentes que estudia una ruptura con el flujo de la regularidad cotidiana (1998:240-241)». Al reflexionar acerca de la relación que se produce entre el investigador y sus interlocutores, Willis realiza un aporte interesante al decir que el objeto no está *afuera* de la realidad, sino que está inmerso en la propia realidad del investigador. Entonces, el proceso de conocimiento va a ser conflictivo, donde surjan las contradicciones que deben llevar a lo que él llama *reflexividad* del antropólogo (Sinisi, 1999): «la representación de los significados subjetivos, sentimientos y cultura de los otros, tiene que ver con lo que conocemos de nosotros mismos, ya que el objeto es un sujeto que se presenta de la misma manera que la subjetividad del investigador» (Willis, 1983). Esto no implica sólo hacer antropología de la propia sociedad sino recuperar aportes del enfoque antropológico para investigar procesos e instituciones que están fuertemente articuladas con el ejercicio del poder local. En este sentido, los *otros* del Estado municipal también son diferentes de aquellos que el conocimiento antropológico tradicional ha reconocido como legítimos. Ya no se trata de los subalternos, los vulnerables, los marginales sino, por el contrario, de sectores y grupos que piensan y definen políticas a partir de las cuales construyen ciertas formas de intervención estatal y definen, al mismo tiempo, concepciones acerca de lo social.

### **Organización general de la tesis**

La tesis se organiza en dos partes y siete capítulos, además de esta introducción y conclusiones. La *primera parte* (Capítulos 1 y 2), tiene por objetivo presentar el marco general del trabajo y anticipar al lector no sólo la estructura de la tesis sino el *estado del arte* y el enfoque teórico-metodológico propuesto para el estudio del problema de investigación. La *segunda parte* se propone analizar un conjunto de dimensiones tales como los procesos electorales locales y la consolidación de los partidos gobernantes en los distritos, las transformaciones del Estado y las concepciones en torno al gobierno municipal y las políticas públicas impulsadas desde los municipios.

- El *Capítulo 1* se propone presentar una revisión de la bibliografía referida a investigaciones empíricas que se han realizado sobre el tema, en especial aquellas vinculadas a la antropología social y las ciencias de la educación. Tiene por objetivo delinear las principales características del *estado de conocimiento* sobre la problemática, así como introducir una serie de debates que acompañarán el desarrollo más extensivo de la tesis.

- En el *Capítulo 2* se analizan los principales *referentes teóricos* o *conceptuales* que han orientado el proceso de investigación, atendiendo especialmente a las contribuciones de la teoría social desde el campo de la antropología social y las ciencias de la educación. Se analizarán críticamente aquellos enfoques y categorías a partir de los cuales la tesis avanza en el estudio de los procesos de construcción social de las políticas educativas en los municipios.
- El *Capítulo 3* inaugura la segunda parte de la tesis y está dedicado al estudio de los procesos políticos que consolidaron al Partido Socialista como fuerza gobernante en la provincia de Santa Fe, y en particular su paso por el municipio de Rosario; y el partido Nuevo Morón – Encuentro por la Democracia y la Equidad al frente de dicho municipio. Este capítulo sistematiza procesos políticos y sociales que, durante más de una década, han transformado la escena política de uno y otro distrito; y que resultan esenciales al momento de comprender el gobierno de la educación en el ámbito municipal y las condiciones en las cuales se inscriben los procesos más amplios de construcción de políticas educativas en dichos ámbitos.
- Si bien los gobiernos municipales constituyen un nivel del Estado responsable de asegurar el derecho a la educación en nuestro país, las políticas impulsadas en este campo sólo han sido débilmente estudiadas desde la teoría social. Estos temas son analizados en profundidad en el *Capítulo 4*.
- En los *Capítulos 5 y 6* se analizan las políticas públicas impulsadas en los municipios de Morón y Rosario, en el marco de proyectos políticos y concepciones más amplias. Para esto, se estudiarán las iniciativas de ambas gestiones, así como los procesos, tensiones y disputas en torno a ellas. Específicamente, las del campo educativo en Morón, y cultural en Rosario.
- En el apartado de *Conclusiones* se retoman algunas de las ideas principales que han organizado el desarrollo general de la tesis.

## CAPITULO 1

### Políticas educativas y gobiernos municipales: estudios e investigaciones en teoría social

#### Introducción

Una primera mirada respecto de la literatura en teoría social sobre las políticas públicas en el campo educativo ofrece un panorama con enfoques y líneas de investigación diversas. El estudio de las *políticas educativas* no ha sido propio o específico de una disciplina en particular sino que, a la luz de diferentes interrogantes y preocupaciones, ha sido abordado desde muy diversos campos. Así, conviven numerosas posturas al respecto, muchas de las cuales constituyen puntos de partida para la reflexión que estructura este trabajo. Frente a la diversidad y profusión de investigaciones sobre el tema, las principales perspectivas pueden agruparse en las siguientes orientaciones:

1. Los estudios sobre los gobiernos municipales vinculados a la tradición jurídica
2. Los estudios sobre los gobiernos municipales en los procesos de desarrollo local en América Latina
3. Los estudios sobre los *procesos de implementación* de políticas sociales en los municipios
4. Los estudios sobre la *construcción* de políticas públicas desde los ámbitos locales. En este grupo, se destacan dos grandes líneas: los estudios sobre los procesos de municipalización de las políticas sociales y educativas en América Latina; y los estudios sobre las políticas públicas implementadas desde los gobiernos municipales.
5. Los estudios dedicados al análisis de los procesos electorales en los ámbitos municipales. En este último grupo, se destacan los siguientes temas: la llamada *crisis de la política*, los procesos electorales y la *participación social*.

El objetivo del presente capítulo es analizar las principales contribuciones de cada una de estas líneas que han guiado los estudios sobre el tema y avanzar en un conjunto de reflexiones respecto de los modos en los que la teoría social se ha ocupado de estos procesos.

#### 1. Los estudios sobre los gobiernos municipales vinculados a la tradición jurídica.

Los estudios orientados al análisis de los procesos de institucionalización de los gobiernos municipales representan una significativa proporción de la bibliografía relevada. Por lo general dedicados al estudio de los gobiernos locales desde una perspectiva que analiza la estructuración jurídica de sus instituciones, así como las principales competencias, atribuciones y formas de organización previstas en la normativa, se trata de trabajos cuyas fuentes principales son las Constituciones, Leyes Orgánicas y demás bases legales; analizadas en torno a preocupaciones e intereses diversos<sup>1</sup>. Si bien la mayoría de estos trabajos dedican parte de su extensión a la

---

<sup>1</sup> Algunos ejemplos lo constituyen las investigaciones de Aramouni (2000), *Derecho Municipal*; Bielsa (1930), *Principios del Régimen Municipal*; Gordillo (1997), *Tratado de Derecho Administrativo*;

descripción y análisis de los procesos de formación de los municipios desde una perspectiva histórica – jurídica, el debate en torno a la «autonomía» o «autarquía» municipal estructura la mayoría de los estudios sobre el gobierno local en Argentina. La llamada «naturaleza del problema municipal» ha sido enunciada tempranamente por Bielsa (1930), quien señala la necesidad de examinar dos proposiciones: 1) si el régimen comunal consiste solamente en la mera gestión de los intereses locales (aspecto puramente administrativo) o 2) si es un problema complejo de índole esencialmente política. A continuación se expondrán los puntos más sobresalientes recogidos en la bibliografía consultada.

Desde la perspectiva de López Ghio «el gobierno municipal argentino aparece ubicado de diferentes maneras, configurando una amplia gama de situaciones disímiles que van desde la centralización hasta la máxima descentralización, que implica la autonomía plena. Debido a ello, el régimen aplicable a un municipio depende de la naturaleza jurídica que se le asigne y, consecuentemente, se dan distintas relaciones entre el gobierno municipal y el Estado» (2003: 5). En este punto las aguas se dividen en dos: aquellos que entienden a los municipios como entidades jurídicamente autónomas y aquellos que los consideran, ante todo, autárquicos. Los primeros se inclinan por considerar a los municipios en tanto «gobiernos autónomos»<sup>2</sup>, lo cual implica dotarlo de un ordenamiento local a partir del dictado de sus propias leyes fundamentales y no por delegación de las provincias. Además, suelen distinguirse municipios *con autonomía plena o absoluta y semiplena o relativa*. En el primer caso, se trata de aquellos municipios que dictan su propia carta orgánica, regulando aspectos políticos, institucionales, administrativos, económicos y financieros; a diferencia de los municipios con autonomía semiplena o relativa que no cuentan con ésta. Por otro lado, la «concepción autárquica» del gobierno municipal ha primado en los administrativistas como Bielsa (1930) quien entiende que la autonomía supone la capacidad de auto-gobernarse o auto-administrarse con normas emanadas de un poder superior. En el siguiente cuadro, se presentan las principales características asignadas a uno y otro término desde esta tradición jurídica:

AUTONOMIA	AUTARQUIA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dictado de sus propias normas</li> <li>• Elección de sus autoridades</li> <li>• Auto – administración</li> <li>• Autofinanciamiento</li> <li>• </li> </ul> <p>El gobierno municipal tiene una esfera propia de acción, que no le ha sido otorgada por un nivel superior sino que le ha sido reconocida por el poder constituyente.</p>	<p>Auto – administración en base a normas generales que son dictadas por el o los niveles superiores. La esfera de competencias municipales surge de una delegación de facultades por parte del Estado Provincial. Si bien las atribuciones delegadas al municipio pueden ser sumamente amplias, en cualquier momento, se puede plantear una avocación, total o parcial de esas potestades, por parte de la misma autoridad otorgante. Esto quiere decir que la autoridad provincial podría quitar las mismas atribuciones, que en su momento otorgó.</p>

Losa (1991), *Justicia Municipal y autonomía comunal* y Tenaglia (2000), *Ley Orgánica de las Municipalidades*.

<sup>2</sup> Juristas como Bidart Campos, Tomás Bernard, Antonio Hernández, Adolfo Korn Villafañe y Carlos Mouchet sostienen esta perspectiva.

Estos debates en torno al carácter autónomo o autárquico de los gobiernos municipales han atravesado especialmente los debates en torno a las formas de interpretación de las bases constitucionales sobre el tema. El artículo 5° de la Constitución Nacional establece que «cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones». En cumplimiento de esa obligación, cada provincia establece en su respectiva constitución, las características de su propio régimen municipal. Algunas provincias confieren a sus municipios de mayor importancia la facultad de dictar sus normas fundamentales (conocidas como Cartas Orgánicas) en las cuales se define sus objetivos y determina su estructura basal<sup>3</sup>. Otras deciden conferir a todos los municipios la facultad de dictar sus propias Cartas<sup>4</sup>. La legislatura de cada provincia puede asimismo dictar una ley que explique en detalle los aspectos enunciados en la constitución provincial (Ley Orgánica de Municipalidades) y se aplica a todos los municipios a los cuales la legislatura de la provincia no les ha dado la facultad de dictarse sus propias Cartas (por ejemplo, la provincia de Buenos Aires). La reforma constitucional de 1994 parece, al menos para López Ghio (2003), estar más cercana a la primera posición que a la segunda, es decir, consagra el principio de «autonomía municipal» en su artículo 123°. Para la autora, «son las provincias, en virtud de su propia autonomía, las encargadas de reglar el régimen municipal autónomo que la Constitución nacional confiere al municipio en el aspecto institucional, político, administrativo, económico y financiero. Para ello, los gobiernos estadales toman en consideración la dimensión territorial, la cantidad de población y los recursos económico-financieros del municipio (2003:9)».

Los Estados provinciales regulan con criterios diversos la «autonomía municipal» consagrada en la Constitución nacional, presentando cada provincia particularidades en lo que respecta al régimen del municipio en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. En relación al aspecto institucional, la literatura coincide en presentar un conjunto de clasificaciones vinculadas con la cantidad de habitantes en cada municipio; de las cuales depende la posibilidad de dictar o no su propia Carta Orgánica. De esta manera, en varias provincias argentinas la base poblacional permite distinguir en municipios de primera, segunda o tercera categoría, otorgándoles sólo a los primeros o a los primeros y segundos (dependiendo el caso) la atribución de dictar su propia carta<sup>5</sup>. Las provincias establecen la forma de gobierno que adopten sus municipios, entre las que suele primar el sistema «Intendente-Concejo Deliberante» y el de «Comisiones Vecinales». Al respecto, la bibliografía relevada coincide en señalar que la mayoría de las provincias optó por un «sistema ejecutivista» para los municipios de primera y segunda categoría, a cargo de un Intendente y un Concejo Deliberante (entre ellos, la provincia de Buenos Aires). Otra de las formas de gobierno establecidas para los municipios más pequeños es el sistema colegiado de comisiones vecinales o juntas de fomento. Por otra parte, un pequeño grupo de provincias establece el sistema de delegaciones municipales, que se asientan en los centros rurales y dependencias del municipio más cercano (como es el caso de

<sup>3</sup> Por ejemplo, la Constitución de la provincia de Neuquén (Art. 145°).

<sup>4</sup> La Constitución de La Rioja (Art. 154°) exige a todos los municipios contar con carta orgánica, y las constituciones de La Rioja, Río Negro, Santa Cruz y Formosa atribuyen la facultad, mas no exigen a los municipios, la sanción de una carta orgánica.

<sup>5</sup> Suelen diferenciarse también municipios «de convención» y municipios «de delegación», siendo los primeros aquellos capaces de dictar su propia carta orgánica (al ejercer poder constituyente de tercer grado); mientras que los segundos reciben su carta orgánica del Poder Legislativo provincial.

las provincias de San Luis, Salta y Chaco). Si se considera la fórmula predominante (Intendente y Concejo Deliberante), es posible reconocer:

1. *Departamento Legislativo*: se encuentra a cargo de un cuerpo o concejo municipal denominado Concejo Deliberante, cuyos miembros son electos por voto directo. El número de concejales varía, obviamente, dependiendo de la cantidad de habitantes del municipio. Por ejemplo, la Constitución de la provincia de Buenos Aires establece que el número de miembros se fija en relación a la población de cada distrito, no pudiendo ser menor de seis ni mayor a veinticuatro. Este Concejo está encabezado por un presidente, quien tiene a su cargo la dirección del proceso de formulación y aprobación de las ordenanzas. La presidencia es ejercida por uno de los concejales, elegido por el propio cuerpo. Para el tratamiento de los diferentes temas que son de su competencia, el Concejo Deliberante se divide en comisiones, integradas por un número reducido de concejales.
2. *Departamento Ejecutivo*: se estructura como un órgano unipersonal denominado comúnmente Intendente o Presidente de la Municipalidad, quien tiene a su cargo la administración general del municipio y su representante frente al resto de poderes públicos y terceros. Es elegido en forma directa, siendo su mandato por cuatro años con posibilidad de ser reelecto. Las provincias confieren al intendente las siguientes atribuciones: promulgar, publicar y hacer cumplir las ordenanzas municipales y reglamentar las mismas en caso que sea necesario; ejercer el derecho de veto total o parcial; convocar a elecciones municipales y sesiones extraordinarias al Concejo Deliberante; brindar al Concejo los informes que éste solicite. Asimismo, tiene la facultad de proponer las bases y condiciones para las licitaciones y aprobar o desechar propuestas; nombrar y disponer la cesantía de empleados municipales y aplicar a éstos las medidas disciplinarias que entienda convenientes. También se ocupa de proyectar las ordenanzas impositivas y el presupuesto de gastos y recursos para remitirlo al Concejo en forma anual para su aprobación; organizar y prestar los servicios públicos municipales. Finalmente, el intendente tiene a su cargo la administración de los bienes del municipio, promover y proteger la salud pública, el patrimonio histórico, la cultura, la educación, el deporte y el turismo.

Las competencias municipales son estipuladas de modo diverso en las diferentes provincias. La mayor parte utiliza un «sistema mixto», es decir, una enumeración específica a la que se suma una cláusula general que permite ampliar las competencias del municipio. Algunas provincias han optado por el sistema de enumeración concreta, en el cual sólo se atribuyen al gobierno municipal aquellas competencias expresamente señaladas por la ley<sup>6</sup>. El relevamiento bibliográfico arroja otro dato interesante en relación a los recursos y el financiamiento. El presupuesto municipal se compone de un conjunto de aportes, conformados por los recursos procedentes de la potestad tributaria del gobierno local o de la renta producida por bienes municipales y de actividades empresariales; recursos originados en la coparticipación federal y en la participación estatal. Siendo las provincias Estados preexistentes, éstas confirieron al Estado nacional sólo determinadas facultades. Los textos constitucionales de las provincias coinciden en la capacidad de los municipios de cobrar tasas y contribuciones de mejoras, administrar sus rentas y participar de créditos; no así en materia de impuestos. La mayor parte

<sup>6</sup> Sólo dos provincias (La Rioja y Formosa) establecen el sistema de cláusula general, según el cual se reconocen al municipio ambas competencias.

de las leyes supremas de las provincias establecen la posibilidad de establecer impuestos locales sobre las competencias a su cargo (entre ellas, Buenos Aires, Santa Cruz y Corrientes). Otras, señalan que los municipios se hallan facultados para percibir sólo aquellos impuestos establecidos en la Constitución nacional o en las leyes sancionadas por el Poder Legislativo provincial (así lo establecen, por ejemplo, las Constituciones provinciales de Mendoza, Chaco, Salta, Formosa y San Luis).

## 2. Los estudios sobre los gobiernos municipales en los procesos de desarrollo local en América Latina

Los municipios también han sido objeto de estudios orientados al análisis de los procesos de desarrollo a escala local. En el transcurso de las últimas décadas, las investigaciones dedicadas a las políticas de este tipo impulsadas por los gobiernos municipales han ganado terreno en el campo de la teoría social. Tradicionalmente, las estrategias y políticas de desarrollo en América Latina han estado sustentadas en un enfoque de desarrollo polarizado en las grandes ciudades y metrópolis, propio del modelo de producción de sustitución de importaciones. Este tipo de enfoque priorizaba los condicionantes estructurales, en detrimento de la perspectiva de los actores locales en dichos procesos. En la década de los noventa, tuvo lugar en nuestro país un proceso de revalorización de los gobiernos municipales y los ámbitos locales en general en el marco de un contexto más amplio de reforma del Estado en la región. Los organismos internacionales jugaron un papel muy importante en esta reorientación, donde lo local aparece junto con el auge del denominado tercer sector. Una de las *ideas-fuerzas* que ganó centralidad en este período partía del supuesto que, dada la mayor cercanía de sus instituciones con los actores económicos- sociales y la población sería posible la construcción de *gobiernos de proximidad* y la instauración de nuevas formas de participación, convirtiendo al ámbito local en un lugar privilegiado para la refundación de las prácticas políticas (Vázquez Barquero *et al.*, 2001).

Somos ciudadanos situados porque nuestro ámbito de expresión, de relaciones, es un ámbito acotado. Entonces, pensar esta mirada de desarrollo desde abajo, desde lo territorial implica también pensar en una formación, una educación que dé mayores responsabilidades, mayores compromisos con el territorio del que forma parte, romper con esa lógica de que el desarrollo es un proceso que viene de arriba-abajo (Entrevista ex-funcionario municipal).

El proceso de desarrollo social desde los territorios, donde cobra sentido lo local, lo tiene el sujeto comprometido en los distintos ámbitos donde se expresa. En mi cotidianeidad soy universitario, soy el vecino, soy padre de estudiante, entonces uno cumple distintos roles que requiere creo yo otras cosas. Esa capacidad distinta requiere también un proceso de formación en desarrollo local y por suerte son cada vez más, lo creo interesante (Entrevista ex-funcionario municipal)

Frente a las primeras posiciones respecto de la relación global-local, que sostenían o bien la determinación de lo global sobre lo local o bien la alternativa de lo local frente a los males de globalización<sup>7</sup>; los estudios recientes se ubican en una posición de articulación local-global. El

<sup>7</sup> Si las nuevas formas de acumulación capitalista producen desterritorialización, no hay que buscar en lo *local* ningún tipo de respuesta por tratarse de un nivel en el que no habrá más que reproducción de



llamado proceso de *reinención de lo local* (Madoery, 2001) marcó el cambio estructural en los países latinoamericanos y particularmente en Argentina. Si bien en la producción sobre el tema pueden reconocerse perspectivas diferentes en relación a la propia definición de *desarrollo local*, todas ellas coinciden en señalar que los municipios argentinos han tenido tradicionalmente un rol marginal en relación a los procesos de desarrollo, «producto de un esquema centralista que concentraba en las esferas administrativas nacional y provinciales esa responsabilidad y otorgaba a las ciudades un funcionamiento acotado a la obra pública y la provisión de servicios urbanos» (Madoery, 2001:214). Sin embargo, a la luz de las transformaciones estructurales de las últimas décadas, parte de los gobiernos municipales han asumido nuevos roles en la gestión de políticas sociales, ambientales y de promoción de empleo. No obstante, y alejándonos por un momento de las miradas más optimistas sobre estos procesos, es importante señalar que este tránsito no estuvo exento de dificultades, tensiones y disputas. La transferencia de competencias y funciones desde el gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales adquirió características de *municipalización de la crisis* (Arroyo, 1997)<sup>8</sup>.

Su emergencia como tema de interés para las ciencias sociales ha seguido una serie de líneas estudio con aproximaciones diversas. Una de ellas considera al desarrollo en su dimensión más amplia, tomando como eje de análisis factores macroeconómicos, sociales y culturales. En este tipo de trabajos la reflexión respecto del papel de la educación no tiene un lugar destacado. En esta línea, Vázquez Barquero (1993) sostiene que los procesos de desarrollo local constituyen estrategias orientadas al logro de mecanismos dinamizadores de la economía a partir del impulso de la «capacidad emprendedora local», con acciones tales como capacitación de potenciales creadores de empresa, políticas de formación para el empleo, iniciativas de las instituciones locales en materia socioeconómica y los llamados polos de reconversión, a través de una cooperación entre los agentes públicos y privados. Si se consideran las consecuencias de las políticas de ajuste estructural implementados en las últimas décadas, esta concepción del desarrollo local se plantea encarar un tipo de políticas capaces de estimular la creación de procesos de desarrollo innovadores a partir de la «concertación estratégica de los actores sociales» y el fomento de las actividades empresariales y productivas locales.

Para mí el concepto de desarrollo local no es un concepto geográfico, es más bien político. Yo no hago desarrollo local porque hago lo pequeño o lo acotado, sino porque parto de una interpretación del funcionamiento de las sociedades que encuentra en los ámbitos de proximidad un potencial y una capacidad de transformación mayor. Me parece que la transformación de la sociedad requiere tanto de un marco de decisiones en lo económico, en lo institucional, en lo político como de procesos que se vayan dando a través de relaciones de proximidad locales. La democracia se consolida tanto con elecciones reiteradas, con calidad institucional, con división de poderes, con mejoras legislativas, con fortalecimiento del ejecutivo, legislativo, judicial como con procesos de acercamiento entre gobierno y ciudadanía que son más propios de los ámbitos locales. Y lo mismo desde el punto de vista económico, es decir, una economía nacional se fortalece tanto con decisiones que tienen que ver con regulaciones del sector, con el tipo de cambio, con superávit fiscal como con procesos de articulación entre empresas e instituciones que se dan en ámbitos territoriales, procesos de cadena de valor, con sistemas productivos locales. Ésa es la

---

las tendencias estructurales. En el segundo caso, frente a un análisis de la globalización que muestra exclusión, marginación y fragmentación, la apuesta a lo local busca generar procesos resistentes y contra-hegemónicos.

<sup>8</sup> Se han producido una serie de estudios críticos respecto de las consecuencias de las propuestas de descentralización como transferencia de responsabilidades y no como modos de delegación de poder (Bravo, 1989; Kisilevsky, 1998; Feldfeber, 1999).

interpretación de lo local, una interpretación distinta del proceso de desarrollo con lo cual a partir de ahí, para mí la conclusión es natural: el proceso de desarrollo de una sociedad necesita tanto de un gobierno central fuerte como de Estados locales fuertes y es difícil la articulación (Entrevista ex-funcionario municipal, Rosario).

Por otra parte, podemos reconocer una serie de trabajos que consideran lo local como una instancia final del proceso de descentralización de los sistemas educativos (Restrepo, 1988; Finot, 1999). Se trata de investigaciones orientadas al análisis de los procesos de descentralización en la región. En esta línea, suelen estudiarse las concepciones desarrollistas impulsadas por la CEPAL en las décadas de los cincuenta y sesenta, las cuales influyeron de manera decisiva en la perspectiva de apropiación del concepto en nuestros países. En este caso, las principales líneas de acción propuestas se vinculan con la educación y el conocimiento como bases de la transformación productiva con equidad, la cooperación regional, la variable ambiental y la articulación entre desarrollo y gobernabilidad. En contraste con esta concepción de la CEPAL, autores como Sen (1996) sostienen que los avances tecnológicos y los procesos de democratización conviven con exclusión, desnutrición, desempleo, inequidad y polarización social. La conjugación de estos factores pone en riesgo las posibilidades de un crecimiento económico sostenido y la gobernabilidad democrática<sup>9</sup>.

Por su parte Arocena (1995) resalta la puesta en cuestión de un concepto unilateral y uniforme de desarrollo a partir de la explosión de las diferencias, las especificidades y las singularidades, como signos de la época que trae consigo la globalización: «la crítica de una forma de comprender el mundo que se ha basado en una valoración extrema del crecimiento económico y se ha articulado sobre un modelo cultural racionalizador incapaz de darle valor a la excepción y a la diferencia». Señala que los estudios sobre la cuestión local no suelen reflexionar sobre los tipos de procesos que existen, sobre el tipo de cambios operados. Habría una tendencia a pensar el desarrollo local como algo aparte, sin contacto con lo regional, nacional o global, cuando, por el contrario, estos procesos son siempre pensados a partir de las grandes corrientes de interpretación del desarrollo que existen. Advierte acerca del peligro de caer en una idealización respecto de lo *local* o lo *municipal*, como ámbitos donde florece la gestión popular y la democracia participativa, en oposición a los grupos de poder y a las elites dirigentes. En realidad, no existe tal comunidad idílica y el éxito de un modelo de desarrollo como el que se plantea debe ser integrador y comprometer a todos los sectores de una comunidad.

En este marco, es posible reconocer una línea de menor desarrollo en la cual se inscribe el plan de trabajo. Refiere al estudio de las políticas públicas sociales, y más específicamente educativas, como campos atravesados por pugnas y tensiones. Dado que las aproximaciones realizadas al momento están centradas en la emergencia de nuevos movimientos sociales donde lo que se enfatiza es el movimiento en sí; en este caso interesa dar cuenta de los modos de

---

<sup>9</sup> Sen considera que hay dos tipos de interpretación acerca del desarrollo y su grado de rigidez o dureza. Por un lado lo que llama el enfoque BLAST (en referencia a “sangre, sudor y lágrimas” en inglés) que postula un proceso de desarrollo basado en el sacrificio presente en función del futuro. La estrategia se basa en mantener deprimidos los niveles de vida en lo inmediato para una rápida acumulación de capital y el consiguiente crecimiento económico. La otra perspectiva lo da el enfoque GALA (de “salir adelante con un poco de ayuda”) donde el desarrollo es visto como un proceso “amigable” centrado no sólo en el mercado sino también en los servicios públicos, que confieren a los sujetos y las instituciones más capacidad para ayudarse a sí mismos y a otros. Este enfoque ve una interdependencia entre la elevación del bienestar humano y la expansión de la capacidad productiva y del potencial de desarrollo.

gobernar la educación, documentando experiencias y procesos transformadores respecto de la construcción de políticas públicas en el ámbito municipal (Gluz, 2009). Se trata de avanzar en análisis que den cuenta de las «tomas de posición» en relación al Estado incluyendo la consideración de la revalorización de los localismos y la comprensión de lo local como dispositivo de construcción de sentidos y motor del desarrollo en el marco de una coyuntura atravesada por el acotamiento de los márgenes de acción estatal para formular políticas públicas y, correlativamente, un resurgimiento, desordenado y contradictorio, de las prácticas sociales encaminadas a enfrentar o resolver los problemas planteados por la deserción estatal. El concepto de «toma de posición» de Oszlak y O'Donnell direcciona el análisis por cuanto remite al «conjunto de iniciativas y respuestas manifiestas o implícitas que, observadas en un momento histórico permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión» (1976: 25). Por *posición del Estado* entendemos las modalidades de intervención o actuación estatal, materializadas o no en actos formales de gobierno que indican formas de resolver los problemas públicos. Estas modalidades de actuación estatal involucran intenciones, decisiones, acciones y omisiones del gobierno, trasuntan en políticas gubernamentales específicas y son el resultado de un complejo juego político del gobierno con otros actores sociales y políticos que se ven afectados por el problema en cuestión. En este marco, la propuesta es indagar acerca de los procesos de gestión municipal de servicios educativos en el marco de espacios locales sociales, políticos y culturales en las provincias de Buenos Aires y Santa Fe.

### **3. Los estudios sobre los procesos de implementación de políticas sociales en los municipios**

En este proceso, el campo de las políticas sociales adquirió dinámicas y rasgos particulares, los cuales fueron extensamente abordados por investigadores de distintas disciplinas. Por lo general, los estudios que atendieron este tipo de procesos han insistido fuertemente en sus consecuencias negativas, en especial aquellos orientados a la transferencia de servicios sociales hacia los niveles subnacionales. Así, comenzaron a acuñarse términos como *política social local* para dar cuenta de los modos en que los gobiernos municipales hicieron frente a la responsabilidad de gestionar un gran número de políticas sociales, provenientes tanto del ámbito nacional como provincial (García Delgado, 1997; Arroyo, 1997; Andrenacci, 2001; Cravacuore, 2003). Un conjunto de investigaciones se han dedicado, precisamente, al estudio de las formas que adquiere la gestión municipal en estos procesos (Bennardis, 1998; Andrenacci, 2001), destacando la fragilidad de los gobiernos locales para gestionar localmente las políticas sociales y entendiendo a los municipios como “el eslabón más débil de distribución de potestades y de recaudación y de distribución de recursos fiscales” (Andrenacci, 2001). Muchos de estos procesos han sido caracterizados como transformaciones en los *regímenes de implementación de la política social*, los cuales constituirían ordenamientos políticos y organizativos definidos localmente para el gobierno de los asuntos locales. Por lo general, los estudios que forman parte de esta primera orientación han vinculado estas transformaciones a procesos de legitimación política y críticas al modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP) que afirmaba la necesidad de dotar a los gobiernos municipales de mayores atribuciones y autonomía para impulsar políticas locales y atender a las demandas y necesidades locales (Cormick, 1997; Chiara, 1999)<sup>10</sup>. Dicha

<sup>10</sup> El trabajo de Carmona y Anzoátegui (2010) ha avanzado en este sentido, dando cuenta de los principales *rasgos distintivos* que asumen los gobiernos locales en cuatro municipios de oeste y noroeste del conurbano bonaerense (Morón, San Miguel, José C. Paz y Moreno).

suposición reeditó el clásico enfoque neoconservador que destaca las bondades del mercado para resolver los dilemas básicos del orden social, junto con el correlativo rechazo del espacio estatal como articulador de intereses sociales.

Dentro de este enfoque, existen un conjunto de estudios dedicados a la Región Metropolitana de Buenos Aires y el municipio de Rosario; focalizando en distintas problemáticas o ejes de análisis, tales como las características de su sistema político (Badía, 2003), la descentralización en el ámbito municipal y metropolitano (Badía y Carmona, 2005), la multi-intervención y fragmentación socio espacial como contexto para nuevas políticas urbanas (Badía, Carmona, Soldano y Rofman, 2008) o la dimensión territorial de la política (Badía, Carmona y Soldano, 2008). En Argentina, autores como Chiara y Di Virgilio constituyen referentes de esta orientación. En su reciente libro *La política social en el conurbano bonaerense. Una mirada desde su implementación desde lo local*, presentan un conjunto de conclusiones de distintos estudios empíricos realizados en la provincia de Buenos Aires. La pregunta que ronda su trabajo gira en torno a si en el nivel local *las políticas sociales sólo reproducen o también se transforman y cuáles son las restricciones que se les presentan a los distintos actores sociales que están implicados*. Si bien esta investigación se ha centrado especialmente en la implementación de distintas políticas sociales en la provincia de Buenos Aires, resulta interesante revisar el lugar asignado a los distintos sujetos sociales que cotidianamente se desempeñan en diferentes instituciones municipales. Así, destacan el papel de entidades profesionales, comisiones barriales, sociedades de fomento, organizaciones sociales e instituciones gubernamentales en la *detección y configuración de la demanda hasta la gestión de los programas*. Esta somera presentación del estudio permite visualizar algunos conceptos claves adoptados en este tipo de orientaciones, tales como *demanda, implementación, política social local, restricciones, limitaciones*, entre otros. Si bien se proponen dar cuenta de «los puntos de partida» de la gestión de las políticas sociales en los municipios, asignan a éstos un papel de receptores o mediadores de las mismas; resignando el rol que los sujetos e instituciones juegan localmente como *productores* de políticas sociales que también tienen un impacto significativo en las distintas jurisdicciones.

Cabe mencionar un estudio de Bennardis (1999), quien se propone analizar «los elementos que intervienen en la definición de la modalidad de gestión municipal» a partir de cuatro casos: Morón, Moreno, San Isidro y San Fernando. Como punto de partida, el autor reconoce tres dimensiones que entiende como constitutivas del municipio: territorio, sociedad y Estado. Así, define al municipio como «un segmento de territorio dentro del territorio provincial y nacional; es una sociedad local dentro de la provincial y nacional y es un nivel de organización estatal dentro de la estructura provincial, que a su vez se integran al Estado nacional. En síntesis, el municipio hace referencia a un recorte territorial-social-estatal de una determinada sociedad. El municipio es al mismo tiempo, consecuencia de una correlación de fuerzas sociales locales que se redefinen en el tiempo y en el espacio». Para el análisis de la gestión municipal, sugiere partir de la concepción del municipio como una realidad compleja e integrada, cuya «modalidad de gestión» sería el resultado de la interacción entre el marco jurídico-institucional del municipio, los recursos financieros con los que cuenta y la práctica política-partidaria. Por *marco institucional*, entiende a las características institucionales del municipio a partir de sus bases normativas y políticas (entre otras cosas, los vínculos establecidos entre los distintos niveles estatales a través de las normas constitucionales, leyes y decretos que los reglamentan). Los *recursos económico-financieros* hacen referencia a la capacidad del Estado local de movilizar los recursos necesarios para cumplir con el rol asignado por el marco jurídico-institucional y hacer frente a las

demandas socio-urbanas; mientras que la *variable práctica de los partidos políticos* hace referencia a la modalidad de vinculación de los partidos políticos con la sociedad local. Para el autor, estas tres variables definen la configuración que adquirirá la modalidad de gestión municipal. De más está decir que, desde su perspectiva, esta interrelación no tiene lugar en un *medio ambiente neutro*, sino que incorpora al *contexto* como una cuarta variable condicionante e interviniente en la gestión municipal de asuntos locales.

En relación a este conjunto de trabajos, cabe destacar algunas consideraciones vinculadas a los contextos en los cuales se producen. En el transcurso de la década de los noventa, tuvo lugar en Argentina un profundo proceso de reforma del Estado que modificó sustantivamente las formas de vinculación entre los distintos niveles (nacional, provincial, municipal), en el marco de procesos más amplios de ajuste estructural que profundizaron las condiciones de desigualdad y fragmentación social de nuestro país. Los cambios en las políticas y/o modelos económicos capitalistas globalizados han configurado un conjunto de situaciones ligadas a la profundización de la denominada *pobreza estructural*, al aumento del desempleo y al recrudecimiento de los procesos de exclusión y vulnerabilidad social. Se trata de transformaciones que permiten visualizar la desigualdad que caracteriza los procesos de fragmentación social y educativa, sumado a un paulatino retraimiento estatal en sus obligaciones públicas (Achilli, 2010). Desde mediados de la década de 1990 y hasta los primeros años del siguiente decenio, la política educativa en las provincias argentinas estuvo signada por procesos de reforma que afectaron el gobierno y gestión de las escuelas así como la reestructuración de la organización de la escuela primaria y secundaria (Gorostiaga, 2011).

De hecho, se han producido numerosos estudios críticos respecto de las consecuencias de las propuestas de descentralización como transferencia de responsabilidades y no como modos de delegación de poder (Bravo, 1982; Kisilevsky, 1998; Oliveira Andrade y Félix Rosar, 2002; Feldfeber, 2006). Entre aquellos que analizaron el proceso de transferencia educativa y reforma del Estado en las últimas décadas (Kisilevsky, 1998; Senén y Arango, 1996; Falleti, 2001; Feldfeber, 1999), existe un extendido acuerdo en inscribirlo en transformaciones más amplias respecto de los modos de regulación social en América Latina, en sintonía con los postulados y mandatos de los organismos internacionales. Por esto, la descentralización suele ser concebida como parte de un proceso de *reforma del Estado*, antes que una dinámica de devolución de poder a los gobiernos locales (Rivas, 2004). Un estudio realizado por CIPPEC, por ejemplo, realiza un análisis de las características, los condicionantes y el funcionamiento de la práctica política de la educación en el marco de los procesos de reforma. La investigación parte del año 1993, momento de renovación histórica del sistema educativo argentino, por la finalización de las transferencias de escuelas nacionales a las provincias y la aplicación conjunta de la Ley Federal de Educación. A partir del estudio de casos provinciales, realiza una comparación general asumiendo la hipótesis de que las decisiones de política educativa están atravesadas por relaciones de poder, y es allí donde pueden hallarse las más profundas claves explicativas de las mismas. Asimismo, asume un discutible punto de partida, cuando sostiene que «es necesario asumir la hipótesis (a testear en otras investigaciones) con respecto a los muy limitados efectos en la vida cotidiana de las escuelas que tienen en el largo plazo las decisiones de política educativa». El análisis de los procesos de transferencia educativa en nuestro país son centrales en este tipo de estudios, toda vez que a partir de la década de lo noventa, como señalan Senén y Arango, «el gobierno nacional opera como agente de transferencia de ingresos, acción de menor

complejidad que demanda principalmente una racionalidad administrativa, [mientras] las provincias se convierten en proveedoras directas de servicios (1996:28)<sup>11</sup>».

#### 4. Política y procesos electorales en los ámbitos municipales: Morón y Rosario como espacios de construcción de procesos políticos locales.

En las últimas décadas, las ciencias sociales han venido analizando la llamada «*crisis de representatividad*» en la Argentina (Novaro, 2000 y 2001; Cheresky, 2001; Fazio, 2002, García Delgado, 2003). Tal como afirma Gaztañaga (2008), esto no significa que de hecho la política esté en crisis, sino que la desconfianza constituye un valor moral que atraviesa los modos en que socialmente se piensa y representa el quehacer político, sus instituciones y especialistas<sup>12</sup>. Esta percepción acerca de la pérdida de lustre de la política, así como la sospecha que recae sobre aquellos que la reivindican como modo de transformación de la realidad social, lejos está de ser una ilusión óptica o una trampa del sentido común; toda vez que en tanto representación social predica sobre procesos que, efectivamente, han tenido lugar en las últimas décadas en Argentina<sup>13</sup>. Si bien la retórica de la *crisis* resulta por momentos una respuesta tautológica al momento de explicar la realidad social argentina (que podríamos formular en los siguientes términos: «*hoy la política atraviesa una crisis de representatividad porque la gente desconfía de la política y los políticos*»); no es menos cierto que esta sensación, en sí misma, constituye un dato social que merece ser estudiado. En cierta medida, uno podría preguntarse junto con Bourdieu si la «*crisis*» de la cual se habla hoy es la crisis de una ortodoxia (1987). Así como el miedo, el delito, la inseguridad, el peligro y el temor constituyen términos de un lenguaje cristalizado en los medios, en el discurso político y en las encuestas de opinión, que se torna omnipresente y se instala como lugar común, estereotipo y moneda de cambio (Kessler, 2009), la *crisis de la política* también se ha vuelto una referencia ineludible del discurso político en los últimos años. No se trata tanto de establecer una triangulación en el sentido tradicional para verificar la fiabilidad de los datos y ajustar los resultados (cuántas personas votan, cuántos se afiliaron a partidos políticos en los últimos años, qué opinan los jóvenes de la política, etc.) sino de encontrar una variedad de dimensiones de este problema.

---

<sup>11</sup> Vior (1999) desarrolla la hipótesis contraria en torno al proceso de transferencia educativa, sosteniendo que fue el gobierno nacional el que logró concentrar mayor poder en detrimento de las autoridades provinciales.

<sup>12</sup> Ronsavallon (2006) sostiene que nos encontramos ante una *sociedad de la desconfianza*, en relación a la legitimidad democrática contemporánea. El advenimiento de una era de riesgo antes que de progreso en el área científico – tecnológica, la declinación de la posibilidad de predecir en el ámbito económico y la disminución misma de la confianza interpersonal dieron forma a lo que el autor denomina *Contrademocracia*, el conjunto de las expresiones democráticas de desconfianza frente a la democracia electoral representativa. De ahí que cada vez más la legitimidad de los gobernantes se disocia de la legitimidad de sus acciones y de ahí también la necesidad de las autoridades de poner en marcha formas de consulta permanente.

<sup>13</sup> Nos referimos a la aplicación de recetas neoliberales y el relativo retiro del Estado de sus funciones de bienestar durante la década de 1990, y de un proceso de *transformaciones estructurales* del estado y la economía acompañado de altos niveles de corrupción: «En la década de las “relaciones carnales” con Estados Unidos y del “régimen menemista” (Carlos Menem, PJ, 1989-1999), Argentina era un ejemplo del ajuste estructural preconizado por el FMI. Pero las consecuencias fueron devastadoras: destrucción del aparato productivo, privatización sin controles apropiados, altas tasas de desempleo, pauperización de sectores medios, desguace del Estado, incremento del endeudamiento externo, entre otras» (Gaztañaga, 2008).

#### 4.1. La crisis de la crisis de la política: debates y perspectivas en Argentina

Este *sentimiento de crisis política*, más allá de cuán «real» sea, tiene una existencia en términos sociales en términos de su significación y valoración subjetiva. Lo que está en juego es el significado que adquiere la política en cierto momento dado. Así como el nuevo imperativo político en relación a la inseguridad era que las víctimas debían ser protegidas; sus voces, escuchadas; su memoria, respetada; su ira, expresada y sus miedos, atendidos (Kessler, 2009); el imperativo político en relación a la crisis de representación construye también la figura de víctima: los sujetos no participan, o participan menos, de la vida política porque aquellos que han sido parte de ella en los últimos años la han ultrajado y maltrecho al punto tal de volverla indeseable. Si, como sostiene Weber (1996), la *legitimidad* en términos de obediencia debe ser comprendida en un doble sentido; *externamente* por la fuerza del Estado como poseedor exclusivo de la violencia legal, e *internamente* por la aceptación de los ciudadanos de ese monopolio de la violencia estatal; lo que este *sentimiento de crisis política* estaría quebrando es precisamente esta ligadura *interna* de la legitimidad.

Esta presentación de la política en la vida cotidiana ha sido útil tanto para las posiciones de centroderecha como de centroizquierda, en tanto ha permitido a uno y otro campo construir sus propias justificaciones respecto de qué debe hacerse frente a esta *crisis*. En el primer caso, se insiste en la necesidad de transformar el Estado sobre nuevas bases; racionalizarlo en términos mercantiles y orientarlo hacia la eficacia y la eficiencia que devuelvan a *la política* a un lugar más cercano a valores como la participación, el consenso y la convivencia pacífica; antes que el conflicto, las tensiones y las pugnas. Para Mouffe (2007), este tipo de perspectivas expresan una suerte de *antropología optimista /pos-política*, cuya creencia en la posibilidad de un consenso racional universal ha colocado al pensamiento democrático en el camino equivocado. En el caso de la centroizquierda, la *crisis de la política* es asociada a un proceso menos dependiente de las voluntades personales, y más cercano a procesos de larga duración, como la consolidación del modelo neoliberal y sus consecuencias en los modos de concebir el Estado, la política y las instituciones. En este caso, se postula que la política debe ser repuesta a su lugar de transformación social que, en sí misma, se estructura en torno al conflicto de intereses, las pugnas por direccionar el Estado y las disputas de proyectos políticos antagónicos. En cualquiera de los dos casos, la *crisis de la política* es un diagnóstico igualmente compartido; aunque explicado y analizado desde distintas bases. Para algunos entrevistados, la política constituía una actividad de reducido atractivo; para otros, representaba el único modo posible de transformar el estado de cosas. Una de las preguntas que desarrollaremos en los capítulos siguientes, es por qué se moviliza un contenido y no otro.

La segunda cuestión es la temporalidad, cómo se resignifican los hechos del pasado. Así, un hecho tiene el poder de redefinir la imagen de la realidad vigente o, en ciertos casos, ser considerado como un punto de inflexión temporal y el inicio de una época cualitativamente distinta respecto de lo que, a partir de entonces, empezará a ser considerado tiempo pasado (Kessler, 2009). En la literatura social, parece existir un consenso relativamente generalizado de ubicar la llamada *crisis de confianza* en el año 2001 (Quiroga, 2009), cuando el paisaje político comenzó a cambiar radicalmente. La llegada al gobierno de Néstor Kirchner en las elecciones presidenciales del 22 de abril de 2003 marcó un giro significativo en la vida política argentina<sup>14</sup>,

<sup>14</sup> En esta vuelta electoral, Néstor Kirchner obtuvo el 22.2% de los votos, quedando en segundo lugar detrás de Carlos Menem (24.4%). Como regía el sistema de *ballotage* debería haberse realizado una

de la mano de un proceso de reorganización del partido justicialista. El año 2003 es también significativo en este sentido, tanto por aquellos que se reconocen cercanos al «proyecto kirchnerista» como quienes lo detractan. El segundo, responde a transformaciones de orden local y se expresan también en hitos que ciertos comicios marcaron en la vida política municipal. En el caso del municipio de Rosario, esta *bisagra* está representada por la llegada del Partido Socialista a la intendencia. En la que antaño fuera *la capital del peronismo*, desde 1989 el socialismo ha conservado la municipalidad tras la renuncia de Horacio Usandizaga; abriendo un ciclo político particular. En un movimiento similar, pero diez años después, el municipio de Morón encontró a Martín Sabbatella como intendente tras una gestión sumamente cuestionada y sospechada como fue la de Juan Carlos Rousselot. Como veremos en los capítulos subsiguientes, uno y otro acontecimiento atraviesan los relatos de los entrevistados y, sobre el peso que cada uno de ellos ha tenido en la transformación material de las condiciones de vida, existen opiniones encontradas. Qué proyecto político ha sido la *bisagra* en la historia política local es una cuestión disputada.

#### 4.2. El análisis de los procesos electorales en los ámbitos municipales

Los procesos electorales que tuvieron lugar en distintos municipios de la provincia de Buenos Aires, han sido objeto de diversos estudios en el campo de las ciencias sociales: Tigre, Esteban Echeverría, La Plata (Rodríguez, 2004), La Matanza (Entin, 2004; Rocca Rivarola, 2009), Lanús, Quilmes, San Miguel y San Isidro, entre otros (Gattoni y Rodríguez, 2009). En particular, el municipio de Morón ha concentrado la atención de numerosos trabajos dedicados al estudio de la política a nivel local y la especificidad de las estrategias de campaña en los distritos (Annunziata, 2009). En particular, Morón ha sido caracterizado como un *escenario paradigmático*, en el cual tuvieron lugar procesos políticos distintivos en relación a la propia historia electoral de la provincia y, más aún, en relación a los distritos vecinos. En el campo de las ciencias políticas, los trabajos del equipo de investigación coordinado por Cheresky se han dedicado al estudio de las transformaciones políticas y los procesos electorales en distintas localidades, tales como Córdoba, Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe, Mendoza, Santiago del Estero y la provincia de Buenos Aires<sup>15</sup>. Por lo general, el municipio de Morón cuenta con un análisis específico, conjuntamente con La Matanza y algunos otros distritos del conurbano bonaerense y suele destacarse en estos análisis el papel de Martín Sabbatella en la construcción de un *liderazgo local* y la particularidad de las fluctuaciones inter-niveles (cortes de boleta) en las elecciones locales desde 2003<sup>16</sup>. La continuidad de Nuevo Morón-Encuentro por la Democracia y la Equidad al frente del municipio y la reiteración del corte de boleta han sido objeto de distintos estudios dedicados al análisis de las transformaciones en el bipartidismo tradicional<sup>17</sup>, a partir del cual suelen abonar las tesis de la emergencia de *nuevos liderazgos políticos* (Annunziata, 2009). Este particular interés por los procesos políticos del distrito se inscribe en otros más amplios, toda vez que la bibliografía que indaga sobre los cambios en los

---

segunda vuelta, pero Menem retiró su postulación consciente de que el resultado ya obtenido era cercano a su techo (Cheresky, 2009).

<sup>15</sup> El equipo de investigación «Las nuevas formas políticas» está radicado en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

<sup>16</sup> Sobre este punto, nos detendremos en el capítulo siguiente.

<sup>17</sup> En la literatura política, suele distinguirse entre *bipartidismo puro*, en el cual existen sólo dos partidos significativos que monopolizan la representación política; y el *bipartidismo impuro*, con dos partidos significativos que comparten dicha representación con una tercera fuerza política pequeña (Fernández, 2004).



sistemas de partidos como las investigaciones sobre mutaciones en los lazos de representación política han coincidido en resaltar durante la última década el fortalecimiento del papel de nuevos partidos, en sistemas que solían tener un formato y/o dinámica bipartidista (Cherny y Natanson, 2004)<sup>18</sup>.

Así como el caso moronense suele ser considerado por los estudios políticos como una expresión de la emergencia de nuevas fuerzas políticas en un escenario atravesado por la llamada *crisis de representación* (Annunziata, 2006), Martín Sabbatella es reconocido por la literatura social y periodística como una figura relevante de centro-izquierda, al punto tal de caracterizarlo como un ejemplo paradigmático de «liderazgo de popularidad» que le permitió triunfar por un amplio margen en los últimos comicios, a contracorriente de la tan criticada «lista sábana» y del arrastre de las fuerzas políticas de peso a nivel nacional (Cheresky, 2006). Por lo general, los trabajos dedicados al estudio de los liderazgos políticos encuentran la base de su fundamentación en el análisis estadístico, por ejemplo, encuestas de opinión que se proponen cuantificar los niveles de adhesión a ciertas figuras de la contienda electoral<sup>19</sup>. Este tipo de estudios ponderan la *imagen positiva del gobierno municipal* en distintos momentos del año y resulta interesante destacar cómo algunos de estos datos son también apropiados por militantes y reproducidos en distintas entrevistas o conversaciones informales como un signo de fortaleza política de su candidato. Paralelamente, el llamado de Sabbatella a la participación de los vecinos y la transparencia en la gestión le han valido un amplio y cada vez mayor reconocimiento a nivel regional e internacional<sup>20</sup> (Cheresky, 2009). Esta presencia del municipio en distintos eventos también es frecuentemente mencionada en los estudios políticos dedicados al análisis de los modos de gobierno en los niveles municipales<sup>21</sup> (Annunziata, 2006), en algunos casos como producto del «éxito de su gestión local», de la mano de un proceso más

---

<sup>18</sup> La preocupación por la progresiva inclusión y el desenvolvimiento de los terceros partidos ha cobrado relevancia como objeto de estudio en el contexto latinoamericano, especialmente en Argentina, México, Chile y Brasil.

<sup>19</sup> En los estudios de Cheresky, por lo general, suelen existir referencias a estudios de opinión de la Consultora Equis-Investigación Social (i.e. «Estudio de opinión y coyuntura sociopolítica» del 15-20/02/2008), Ibope o Gallup.

<sup>20</sup> En julio de 2003, el diario estadounidense *The Wall Street Journal* le dedicó una extensa nota por sus prácticas «transparentes» con el título *Una lucha en solitario contra la corrupción en Argentina*.

<sup>21</sup> Desde el año 2003, el municipio de Morón fue objeto de elogios a nivel internacional y reconocido en países de América y Europa que lo convocaron a compartir su experiencia de gestión local. En diciembre de 2005 esta visibilidad cobró un impulso especial a nivel internacional con el nombramiento de Martín Sabbatella como Secretario Ejecutivo de la Red de Mercociudades; a cuyo acto inaugural asistió el entonces presidente Néstor Kirchner. En septiembre de 2007, Morón fue elegido también para la vicepresidencia del Comité Ejecutivo de la Coalición Latinoamericana y Caribeña de Ciudades contra la Xenofobia y la Discriminación, creada a partir de una iniciativa de UNESCO. En agosto de 2007, Morón fue seleccionado junto a otras cuatro comunas del país para participar del proyecto «Construyendo puentes: planificación colaborativa para fortalecer los lazos entre el gobierno local y la sociedad civil en Argentina», en Nueva Zelanda. Como Secretario Ejecutivo de Mercociudades, Sabbatella asistió a Francia a la VII Conferencia del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa y al Primer Foro de Gobiernos Locales de Europa, América Latina y el Caribe, y en Bruselas al Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Tal como señala Cheresky (2009), el proceso de intensificación del vínculo de Morón con el mundo ha tenido por efecto una reorganización en el propio organigrama de gobierno a partir de la creación de un área específica dedicada a dicho vínculo: la Dirección de Relaciones Internacionales. Esta Dirección integra las redes de *Mercociudades*, *Ciudades y Gobiernos Locales* (CGLU), *Metrópolis*, el *Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano* (CIDEU) y el *Observatorio Internacional de la Democracia Participativa* (OIDP); participa en el programa URB-AL de la Unión Europea y en el *Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL*; entre otros.

amplios de creciente importancia política asignada a la gestión y el ámbito local en la región y el mundo (Cheresky, 2009). Los procesos electorales que han tenido lugar en la provincia de Santa Fe y, más concretamente, en el municipio de Rosario también han llamado la atención de diferentes estudios sociales (Cherny y Delgado, 2004). De modo similar a las perspectivas mencionadas en relación a Morón, los trabajos dedicados a Santa Fe suelen detenerse en los procesos de desagregación partidaria al interior de la provincia, así como a la conformación de coaliciones en distintos momentos de la historia política reciente.

Como vimos, los procesos electorales en las provincias de Buenos Aires y Santa Fe constituyen uno de los temas frecuentemente desarrollados por los estudios políticos. Si bien aquellos trabajos dedicados, en particular, a los municipios de Morón y Rosario forman parte de investigaciones más amplias dedicadas al análisis de los comportamientos electorales en distintas jurisdicciones del país; es notable el protagonismo que han cobrado en tanto *casos*, como expresiones de *renovación política* en los *escenarios locales* en las últimas décadas. Tras la crisis política, social y económica de fines de 2001; numerosos investigadores del campo de las ciencias políticas en Argentina se han abocado al estudio de procesos de *desagregación* o *desarticulación* de las fuerzas políticas tradicionales, la emergencia de *nuevas representaciones políticas* y, especialmente a partir de 2003, de la *recuperación de la iniciativa política a través de los partidos* (Cheresky, 2006)<sup>22</sup>. La consolidación del kirchnerismo en la vida política nacional significó un reacomodamiento de las fuerzas políticas; en muchos casos a partir de posiciones binarias: kirchnerismo-antikirchnerismo. En este escenario, la provincia de Buenos Aires constituye una de las jurisdicciones preferidas al momento de analizar dichos procesos políticos, toda vez que se ha consagrado en la literatura académica como la expresión de los realineamientos del justicialismo. Al mismo tiempo, la consolidación del socialismo como fuerza gobernante en la provincia de Santa Fe; en un principio aparentemente *cercano* al llamado «proyecto nacional» y hoy declarado *opositor* ha concentrado la atención de numerosos analistas políticos. En cualquier caso de los dos casos, gran parte de estos procesos suelen ser explicados desde la retórica del *liderazgo político* y el peso de la *opinión pública* y los medios de comunicación en la construcción de dichos liderazgos (Quiroga, 2006). Así, los trabajos dedicados al municipio de Morón suelen circunscribirse a la figura de Martín Sabbatella y, los de la provincia de Santa Fe, a Hermes Binner.

Como decíamos, las transformaciones de la escena política en la provincia de Buenos Aires a partir de la emergencia del kirchnerismo en el año 2003, reveló un interés particular por los procesos de reconfiguración del justicialismo en uno de los distritos electorales más importantes de nuestro país. En un repaso por algunos de los trabajos que se han dedicado a estos temas, la provincia suele ofrecer un atractivo especial, al menos por dos razones (Quiroga, 2005). En primer lugar, la división del Partido Justicialista<sup>23</sup> tuvo su origen en la provincia de Buenos

---

<sup>22</sup> En líneas generales, la *crisis de 2001* constituyó también el escenario en el cual se reafirmó el lugar del justicialismo bonaerense como estructura de poder hegemónica en la escena provincial, en oposición a los referentes de los partidos encolumnados en apoyo a la figura de Menem. De hecho, buena parte de la *transición* hacia las elecciones presidenciales de 2003 estuvo signada por las disputas entre Menem y Duhalde en torno a cómo dirimir la pelea interna del justicialismo y definir las candidaturas (Rodríguez, 2006).

<sup>23</sup> De cara a las elecciones legislativas del año 2005, la división entre el Partido Justicialista (PJ) y el Frente para la Victoria (FPV) se concretó, primero, en la provincia de Buenos Aires y, luego, en distintos territorios provinciales. Según datos del informe del Centro de Estudios Nueva Mayoría (07/09/2005), el Partido Justicialista y el Frente para la Victoria se presentaron en forma dividida en

Aires y luego se propagó asumiendo diferentes formas en todo el territorio nacional replicando de este modo la ya presente incidencia del plano provincial sobre el nacional (Ollier, 2006). A su vez, los procesos electorales de la provincia expresaron un despliegue de variadas lógicas de transformaciones que operaron en la vida política. En este escenario de recomposición política abierto a partir de los comicios de 2003 y 2005, el *caso moronense* resulta atractivo para los estudios políticos, a partir de la importancia creciente de la inscripción de Morón y Martín Sabbatella en la configuración pública de las identidades (Annunziata, 2006). Si bien gran parte de estos estudios se han dedicado al análisis de los procesos de fluctuación del voto, expresada en el *corte de boleta* y la emergencia de *liderazgos*, el municipio de Morón pareciera expresar cuestiones más amplias vinculadas a esta recomposición de la escena política nacional y provincial: «Como ejemplo de distrito sobreviviente al *Huracán Cristina* y como uno de los focos de un posible espacio de centro-izquierda disputado al liderazgo presidencial, no cabría soslayar el caso de Morón en ningún análisis profundo» (Ibídem).

Por otra parte, suele afirmarse que el llamado fenómeno de fluctuación del voto inter-niveles (*corte de boleta*) debe ser comprendido en el marco de las transformaciones contemporáneas de la política argentina, cuyos rasgos más salientes serían la autonomización y reflexividad creciente (Cheresky, 2004). A decir verdad, en el transcurso de las últimas décadas ha sido muy habitual en nuestro país la crítica a las denominadas *listas sábana*, generalmente asociadas a la búsqueda de un *efecto de arrastre* de las candidaturas provinciales para los cargos municipales; en detrimento de la consolidación de fuerzas políticas locales distintivas. Por lo general, los argumentos en su contra «sostienen que la lista sábana obliga a un voto por partido, sin posibilidad de premiar o castigar a determinados postulantes de éste, mediante el aumento o la disminución de sus posibilidades de ser (re)electo, dado que el votante se enfrenta a opciones limitadas por las decisiones partidarias previas (...) que determinaron un inalterable orden de candidatos (...). El candidato posee en estos casos una insignificante capacidad de reclamar (o exhibir) un apoyo a su persona (...) Desde el punto del elector, crece el grado de desconocimiento de los representantes (...) y disminuye, en consecuencia, la posibilidad de control sobre ellos» (Tula, 2004:18).

Así, Morón suele ser considerado en la literatura social como un distrito del conurbano *bonaerense* políticamente peculiar. Gobernado durante diez años por *un joven intendente*, Martín Sabbatella, líder de un partido vecinal prácticamente estrenado en 2003; fundado en oposición a un pasado de *corrupción justicialista* encarnado en la figura de Juan Carlos Rousselot, el municipio constituye algo así como una mosca blanca en la sopa de la política bonaerense. A diferencia de los distritos vecinos, en los cuales la política provincial parece tener más predicamento en las elecciones locales que las propias lógicas municipales; el municipio de Morón constituye un contraejemplo, al plantearse que se trata de una jurisdicción en la cual los moronenses dan prioridad «*a lo local*» y «*se toman el trabajo*» de cortar boleta en el cuarto oscuro<sup>24</sup>. La vida política moronense suele ser presentada en términos contrastantes (corrupción

---

las provincias de Buenos Aires, Catamarca, La Rioja, San Luis, San Juan, Misiones y Santiago del Estero. En otras provincias, el Partido Justicialista (solo o en alianza con otros partidos) se llamó FPV: Capital Federal, Tucumán, Mendoza, Río Negro, Santa Fe, Tierra del Fuego, Córdoba, Entre Ríos, Neuquén y Corrientes. En los casos de Salta, La Pampa y Formosa, el FPV fue como P.J.

<sup>24</sup> Al respecto, la autora se pregunta: «Habría que reflexionar, aunque suene arriesgado, sobre si el corte de boleta es en los hechos un obstáculo técnico al que debe enfrentarse un partido vecinal o un incentivo para que los vecinos puedan sentirse más dueños de hacer sus opciones personales» (2006:197).

– transparencia), un ejemplo viviente de las posibilidades de construcción de *otros modos de hacer política*. Aquellos trabajos que acuerdan con la tesis de la *crisis de representación política* suelen sostener que esta afirmación del principio de *transparencia* como eje articulador del discurso debe comprenderse como inscrita en este marco (Annunziata, 2006). En relación a los procesos de fragmentación del peronismo en la provincia de Buenos Aires, sobre los que se exhiben algunos trabajos (Rodríguez, 2006); suele afirmarse también como propios de la escena política moronense<sup>25</sup>. Al mismo tiempo, la inscripción de Sabbatella en el escenario político nacional ha sido reconocida por distintos autores como un elemento más en el interés por los procesos políticos que han tenido lugar en el municipio, al punto tal de plantear que «La suerte política que corra el ex-intendente [en la consolidación de una fuerza de centro-izquierda como actor viable en la escena nacional] podrá servirnos de ilustración del proceso de proyección de un liderazgo local y echará luz sobre el grado de acierto de una opinión que se vuelve corriente en nuestros días, la cual sostiene que para su transformación profunda, la Argentina tendría algo que esperar de la articulación de exitosas experiencias locales» (Annunziata, 2006).

En resumen, los estudios vinculados al campo de las ciencias sociales (y, en particular, a las ciencias políticas) hacen de las elecciones uno de sus objetos predilectos de análisis. En muchos trabajos, los comicios constituyen verdaderas escenas que conjugan *los sentidos de la política a nivel local* (Cheresky, 2009), toda vez que «los actores de la escena electoral de constituyen en esta misma escena. Es en el proceso electoral que las identidades se configuran y reconfiguran en función de los liderazgos, las coaliciones y los posicionamientos públicos». Si bien en parte esto es razonable, cabe destacar que los procesos de construcción de identidades anteceden largamente la escena electoral. En el transcurso del trabajo de campo, me he encontrado con sujetos cuya participación política y su acercamiento a distintos espacios trascendían el corto plazo de los comicios. Muchos de los candidatos que finalmente se consolidaron en cada una de las listas fueron construyendo su lugar en el escenario local incluso desde espacios que, a los ojos del sentido común, suelen ser bastante alejados de la política partidaria: el colegio secundario, comercios barriales, amas de casa o docentes. Sin dudas, los comicios condensan un conjunto de significaciones que cobran un impulso especial; sin embargo, más que *constituirse* en la escena electoral, creemos que las identidades y sentidos se *actualizan y expresan* de modos particulares en los comicios. Sin dudas, ciertas imágenes son especialmente codiciadas en tiempos de campaña (i.e. una foto junto al gobernador o presidente, un artista reconocido, entre otros), pero la mayor o menor adhesión a ciertas candidaturas no pueden ser explicadas únicamente a partir de un proceso de *transferencia de reconocimiento*. Si bien los liderazgos juegan un rol central en los procesos políticos no acordamos con Annunziata (2009) cuando afirma que éstos «instituyen y dan identidad a los actores en pugna (...) El momento de constitución de la oferta electoral no es el momento de la expresión de unos actores preexistentes que se lanzan a la competencia, no es el momento en que se sabe quién – entre los que ya existen – compite con quién, sino el momento en el que se define, ante todo, quién es quién»<sup>26</sup>. Sin embargo, las formas de reconocimiento de los candidatos a nivel local, así como

<sup>25</sup> Hacia fines de julio de 2005, existían en Morón cuatro listas peronistas. El Frente para la Victoria (FPV) tenía su lista conformada y no realizó internas. El espacio que llevó el sello del Partido Justicialista (PJ) sí lo hizo. Originalmente, iban a competir tres listas en esa elección: la *Lista Verde*, la *Lista Lealtad Peronista* y la *Lista 17 de octubre* (Annunziata, 2006).

<sup>26</sup> En las elecciones de 2007, la imagen de Martín Sabbatella fue acompañada de la leyenda «*So confiás en Martín, cortá boleto*». Esta misma fotografía acompañó los afiches de los candidatos a concejal, en este caso con la leyenda «*Si confiás en Martín, confiá en ellos*». Este es un ejemplo de lo

su éxito relativo en las elecciones, no puede ser explicado únicamente a partir de las tesis de liderazgos personales. Aunque la figura de Martín Sabbatella sea, muy posiblemente, uno de los elementos que más tracciona el voto a nivel municipal; los procesos de construcción política a nivel local no pueden ser explicados únicamente desde su persona. Si bien es posible pensar las elecciones como un momento en cual se cristaliza cierto estado de las relaciones de fuerza, no parece razonable suponer que todos los aspirantes a ser candidatos tienen chances similares de lograrlo. Un candidato, en parte, se construye *antes* de las elecciones y en esto se invierte mucho del trabajo político: instalar nombres, hacerse conocido, acumular; en síntesis, cierto capital social y político. Creemos que las elecciones, más que constituir un momento de *creación* de candidatos, expresan cierto estado de las relaciones de fuerza en el cual; *ciertas personas* tienen más posibilidades que otras de asegurar adhesiones y simpatías a su postulación.

De modo similar, la provincia de Santa Fe y en particular el municipio de Rosario también suelen ser presentados por la literatura social y política como expresiones de procesos más amplios de reformas institucionales y recomposición política. Los trabajos suelen afirmar que dos de las características centrales de la configuración de la dinámica política de la provincia de Santa Fe en la última década pareciera consistir, por un lado, en la existencia de una inusual predisposición para el establecimiento de acuerdos y alianzas electorales de carácter persistente (algunas de las cuales han logrado transformarse en coaliciones de gobierno, como es el caso de la ciudad de Rosario); por otro, el mantenimiento de una competencia a dos aguas, que enfrenta a justicialistas y partidos afines con radicales y socialistas (Delgado, 2006). De modo similar a las interpretaciones y descripciones dedicadas al caso moronense, se afirma que «esta estructura de competencia dual establecida entre dos polos de agrupamientos partidarios no pareciera estar regida prioritariamente por la definición ideológica de sus términos, sino más bien por un clivaje cifrado en la gestión de la cosa pública y en la capacidad política de sus líderes para conducirla». Para uno y otro distrito, la superposición de entre una dinámica política local y una nacional parece haber redundado en una proliferación de antagonismos y principios de división política que extremaron las lecturas basadas en supuestos antagonismos, como forma de consolidación de identidades políticas: progresismo/conservadurismo, oficialismo/oposición, izquierda/derecha, corruptos/honestos, nueva política/vieja política, izquierda/derecha (Mauro y Montero, 2006)<sup>27</sup>.

#### 4.3. *La participación social como tema de estudio: perspectivas en torno a las políticas municipales*

En esta línea, las investigaciones no sólo se han dedicado al estudio de las transformaciones en los modos de representación política en los ámbitos locales, sino también a un conjunto de políticas impulsadas por los gobiernos municipales en materia cultural y de participación social. La *participación social* ha sido propuesta para América Latina como una actividad necesaria respecto de una gran diversidad de campos como el educativo, la salud, la economía, el

---

denominamos *transferencia de reconocimiento* o *transferencia de confianza*: la figura con mayor reconocimiento público *abraz*a, literalmente, a otros candidatos en un intento de asociar sus atributos positivos a ellos.

<sup>27</sup> En aquellos casos en los cuales los términos de la confrontación política fue planteada en términos de *nosotros/ellos*, puede pensarse como una confrontación moral entre bien/mal (Mouffe, 2007). En consecuencia, la constitución de un *nosotros* específico («los peronistas», «los socialistas», «los moronenses») depende del tipo de *ellos* del cual se diferencia.

recreativo e incluso el cultural (Menéndez, 2006), lo cual dio lugar desde la década de los cuarenta a la propuesta y/o implementación de proyectos específicos de participación social impulsados desde el Estado y/o desde la sociedad civil (CEPAL, 1960; Ware, 1962; Naciones Unidas, 1972). Tal como señala Menéndez, desde los cuarenta la participación social aparece simultáneamente como objetivo y como un instrumento de reflexión teórica-metodológica, impulsada por organismos internacionales al mismo tiempo que apropiada por grupos políticos y sindicales en su mayoría relacionados con el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo, así como de la modificación de las desigualdades socioeconómicas dominantes: «Esta forma de pensar e implementar la participación fue impulsada por organismos internacionales y especialmente por agencias norteamericanas que a través de financiamientos y la asesoría de expertos ayudaron a diseñar actividades de participación (...) para el desarrollo educativo. El eje del desarrollo fue colocado en aspectos técnicos y sociales, dejando de lado en la mayoría de los casos los procesos de poder, especialmente el papel del poder en la estructuración de las condiciones de subdesarrollo, y las limitaciones que el poder impone, por lo menos a determinadas formas de participación social» (2006:53). Dado que las distintas estrategias y formas de participación y organización comunitaria tuvieron lugar en ámbitos sindicales, políticos y estudiantiles con diversos objetivos y por diferentes sectores sociales; por lo que se vuelve central aprehender los sentidos asociados a la *participación social* en cada uno de estos contextos y prácticas<sup>28</sup>.

La participación, como dijimos, constituye uno de los temas de estudio más recurrentes entre las investigaciones dedicadas a los gobiernos municipales (Landau, 2008); y, más específicamente, la implementación de programas participativos promovidos desde el Estado en el ámbito urbano. De hecho, una de las principales orientaciones de las políticas públicas en el transcurso de las últimas décadas ha sido precisamente la apelación a la *participación social* a nivel local. Nos preguntamos con Menéndez (2006) *¿cuál es el papel dado a lo local y en qué articulaciones se establecen respecto de las condiciones estructurales?*<sup>29</sup>. En última instancia, algunas de las tendencias participativas que se caracterizan por recuperar las perspectivas de los sujetos, subrayan justamente el papel decisivo de éstos porque reconocen el peso de la estructura, de la institución, de la propia vida cotidiana en la tendencia de la reproducción de la realidad (Menéndez, 2006:60). Es interesante destacar que, independientemente de los distritos elegidos, el programa de Presupuesto Participativo (inspirado en la experiencia de Porto Alegre) suele ser la política pública que condensa, localmente, los esfuerzos municipales por instalar mecanismos de consulta y participación ciudadana<sup>30</sup>. Existen numerosos trabajos dedicados al

<sup>28</sup> La década de los sesenta supuso la constitución de procesos de participación colectiva organizados en torno a lo económico-político, a particularidades étnicas, religiosas, de género, estudiantiles, o en función de identidades fuertemente estigmatizadas (homosexuales). A partir de los setenta, y sobre todo durante los ochenta, la afirmación de la diferencia a través de formas de participación social fue utilizada por sujetos y grupos como expresión de modos de vida específicos, y también como propuestas de transformación de la sociedad dominante (Menéndez, 2006:57).

<sup>29</sup> En un esfuerzo por pensar la *participación social* en los procesos de ajuste estructural implementados en América Latina en la década de los 70 y 90, Menéndez afirma que «Los sujetos a nivel local son consultados exclusivamente respecto del nivel local (...), pero no respecto de las estructuras sociales y políticas ajenas a la comunidad ni de las decisiones que toman los actores fuera de la comunidad, salvo durante los períodos de elecciones políticas, donde sin embargo la consulta es cada vez más referida a las cualidades de los candidatos y no a los problemas sociales específicos que viven las comunidades» (2006:13).

<sup>30</sup> Aún los entrevistados más críticos de la gestión socialista reconocen en la experiencia del Presupuesto Participativo en Rosario un espacio de ampliación del ejercicio de derechos y construcción de ciudadanía: «Con el presupuesto participativo se llama a un grupo de vecinos que se

análisis de los formatos, condiciones y modos de implementación de este programa en diferentes municipios de nuestro país: Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Landau, 2008<sup>31</sup>), Morón, Rosario. Por lo general, estas iniciativas se sustentan en procesos más o menos avanzados de «descentralización» y fomentan la «participación ciudadana»<sup>32</sup> en las políticas de gestión estatales; entendidas como formas de *acercar* el Estado a los ciudadanos<sup>33</sup>. La implementación de programas participativos en diferentes distritos ha encontrado algunas dificultades comunes, que expresan en parte la complejidad de los vínculos entre los distintos niveles del Estado (municipal, provincial, nacional). Landau (2008) ha caracterizado algunos de ellos del siguiente modo:

1. *El problema de la escala*: Muchas iniciativas participativas intentan lograr consenso con los vecinos de una zona en torno a alguna acción puntual que luego no puede ejecutarse por corresponder a una escala que excede los límites barriales. Por ejemplo, una zona puede votar, como necesidad local, la creación de una escuela de nivel inicial. Sin embargo, desde las áreas de planificación de la provincia o el municipio se objeta que la distribución de instituciones educativas se realiza a partir de un criterio que privilegia una equitativa distribución en las distintas zonas de la ciudad.
2. *Los tiempos del Estado*: Las propuestas que se vehiculizan a partir de procesos participativos ya están previstas en programas estatales, pero con tiempos de ejecución que no pueden ser modificados. Por ejemplo, los planes de iluminación o poda de árboles siguen un cronograma anual.
3. *Los diagnósticos técnicos*: Las iniciativas participativas deben ser aceptadas teniendo en cuenta criterios técnicos de factibilidad. Por ejemplo, para poner un semáforo en determinada esquina debe evaluarse su injerencia en el tránsito de la zona.
4. *La disputas entre las distintas secretarías*. El Estado nunca es un todo uniforme y homogéneo. En algunos distritos, se expresó más claramente la diferente predisposición a colaborar con proyectos que lleven a cabo otras secretarías

Rosario y Morón representan distritos en los cuales este tipo de políticas se vienen impulsando desde hace al menos diez años, y precisamente este tipo de procesos han convocado la atención de diversos investigadores; algunos de los cuales se han aproximado a partir de una perspectiva socio-antropológica. En ambos, el Presupuesto Participativo constituye una de las principales políticas orientadas a estos fines, organizado en una serie de espacios y procesos específicos. La experiencia de Presupuesto Participativo rosarina ha sido estudiada por autores como Rodino y

---

reúnen, piden cosas y participan, opinan y los jóvenes también. El tema es que al llevarlo a la práctica algunas cosas las hacen otras no... pero sí hay espacios. En eso han trabajado mucho. Obviamente que esos espacios tienen un fin político que es llevarlos al espacio de ellos, pero en los últimos años veo muchísima participación de los jóvenes» (Entrevista a director de escuela cooperativa, Rosario).

<sup>31</sup> El trabajo de Landau (2008) forma parte de su tesis de maestría, titulada «La participación promovida por el Estado: transformaciones en el vínculo entre las autoridades estatales y los ciudadanos en la Ciudad de Buenos Aires». Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Además del programa de Presupuesto Participativo (PP), la investigación se centró en el Programa de Prevención del Delito (PPD) y el Programa Participativo de Diseño del Paisaje (PPDP).

<sup>32</sup> La apelación a una *participación ciudadana* comenzó a desarrollarse con fuerza en la década de 1980. Por entonces, la promoción de la participación vecinal en organizaciones civiles se asociaba a la necesidad de construir instituciones que consolidaran el proceso iniciado en 1983 con el restablecimiento de la democracia. En este sentido, la participación era concebida como el reverso de un Estado autoritario, burocrático y centralizado (Landau, 2008).

<sup>33</sup> Nos detendremos en las implicancias de esta *metáfora espacial* (cerca/lejos) en el capítulo siguiente.

Cabezudo (2007), Bloj (2008) y Annunziata (2010). Este proceso también ha sido objeto de estudio de Ciciliani (2008), desde una perspectiva de género. Por lo general, estos trabajos destacan la experiencia de Presupuesto Participativo como una estrategia de implementación de instrumentos de democracia participativa y el fortalecimiento de los gobiernos locales. Algunos de ellos (Cabezudo, 2003), destacan especialmente el carácter *pedagógico* de estos espacios de participación, que constituiría en sí mismo un proceso educativo. Esta dimensión educativa de la democracia local ha sido trabajada también por autores como Lerner y Schugurensky (2007), quienes lo piensan como un espacio de educación *informal*. En la literatura especializada se subraya recurrentemente el carácter innovador de este dispositivo (aunque no constituye un *invento argentino*, si tomamos como referencia a Porto Alegre) así como una serie de atributos: herramienta privilegiada para el ejercicio de una democracia participativa, canal de diálogo para la toma de decisiones y la auditoría de la gestión local, sistema que amplía la base ciudadana y propicia una re-vinculación de la esfera política con la sociedad. No obstante, al tiempo de que ha sido objeto de una moderada exaltación de virtudes, también ha despertado agudas críticas y controversias; las cuales han sido estudiadas por autores como Signorelli (2006), Ford (2009) y Ballesteros (2009). Lejos de las perspectivas más optimistas, autores como Menéndez han insistido en que «la mayoría de la participación social en la que los sujetos y pequeños grupos gastan sus vidas, se realiza para enfrentar las consecuencias impuestas a sus vidas cotidianas por actores e instituciones ajenos a su localidad. (...) Por lo tanto, la participación social constituye una condición necesaria de los sectores sociales subalternos para asegurar un mínimo de supervivencia» (2006:14).

El programa de Presupuesto Participativo en el municipio de Morón también ha llamado la atención de numerosos investigadores, como Martínez (2005) Annunziata (2006) y Astarita *et al* (2006). Con enfoques similares a los trabajos dedicados a Rosario, por lo general estas investigaciones se han centrado en analizar los modos de participación en los procesos del PP, así como los sentidos asociados a la llamada *democracia de proximidad*, frecuentemente señalada como una adjetivación de los modos de gobierno en el municipio. La gestión de Martín Sabbatella es presentada como contrastante con su antecesor justicialista, Juan Carlos Rousselot, y en particular el programa de Presupuesto Participativo pareciera expresar las transformaciones en los modos de construcción política en el distrito. Resulta interesante señalar que, por lo general, aquellos estudios dedicados al análisis de los procesos de Presupuesto Participativo en el municipio de Morón suelen reconocerse cercanos a las posiciones que sostienen los *ámbitos locales* como espacios privilegiados para la reconstrucción de los lazos de confianza entre representantes y representados (Annunziata, 2006). Es decir, las políticas participativas del municipio suelen ofrecer a quienes abrazan las teorías de la *desconfianza política* y la *crisis de representación* una suerte de ejemplo a seguir en el camino de la reconstrucción de los lazos entre gobernantes y gobernados (Annunziata, 2006). Por lo general, estos trabajos dedican parte de su fundamentación a problemas sociales como la representación política y el Estado, elevando la experiencia municipal al nivel de «ejemplos que podríamos encontrar para ver en marcha las lógicas de la objetivación de los problemas, del *homo democraticus* amante de la proximidad y de la desconfianza asumida por los vecinos a pedido de sus propios representantes» (Annunziata, 2006).

Resulta importante mencionar que, en su gran mayoría, las investigaciones dedicadas al estudio de las formas de participación en el Presupuesto Participativo plantean algunas comparaciones entre ambos distritos y; en algunos casos, consideran ambos municipios como objeto de estudio. Las políticas participativas de uno y otro distrito son reconocidas dentro de procesos más



amplios, vinculados a un contexto participacionista (Annunziata, 2006), caracterizado por la valorización de la idea de «participación de los vecinos comunes» y la multiplicación de las prácticas destinadas a asociar a los ciudadanos con las decisiones de gobierno. Así, cualquier acción de gobierno que ha sido sometida a las instancias participativas y de control ciudadano, parecería contar con una ventaja especial: la legitimidad nacida de la voluntad general. Sin embargo, una conjetura que sobrevuela parte de estos estudios plantea que las políticas orientadas a la participación social (como el programa de Presupuesto Participativo) suelen circunscribirse a tareas habituales de la gestión municipal, como la colocación de rampas y semáforos, la poda, el refuerzo del servicio de alumbrado público, entre otros; «generando decisiones consensuadas por los ciudadanos sobre pequeñas acciones que de todos modos los gobiernos habrían llevado adelante si no existiera la instancia participativa que la genera» (Annunziata, 2009:10).

## **5. Los estudios sobre la construcción de políticas públicas desde los ámbitos locales.**

### *5.1. Los estudios sobre los procesos de municipalización de las políticas sociales y educativas en América Latina*

Las políticas de descentralización y de otorgamiento de mayores niveles de autonomía a los ámbitos locales y a las instituciones escolares han hegemonizado gran parte de las propuestas de política educativa y los debates de las últimas décadas, lo que dio lugar a variados estudios sobre estas modalidades de regulación de las políticas y del gobierno de los sistemas (Feldfeber, 2009). En general, han sido promovidas desde las instancias centrales de gobierno, lo que expresa las contradicciones de las políticas que definen centralizadamente procesos de descentralización (Filmus, 1997). En distintos países, un conjunto de investigaciones se ha interesado especialmente por los procesos de transferencia de la educación hacia los gobiernos municipales en América Latina (Feldfeber, 2009). En estos casos, las políticas de municipalización son estudiadas a la luz de procesos de descentralización y transferencia de servicios educativos; principalmente a partir de la década de los noventa. Diversos trabajos de investigación señalan que no se trató de un proyecto educativo sino de la aplicación de una política fiscal, porque las provincias asumieron el sostenimiento financiero de los servicios educativos hasta entonces nacionales con recursos propios; con desiguales puntos de partida, capacidades y recursos para hacer frente a esta erogación presupuestaria, que derivaron en la aceleración del proceso de segmentación interna del sistema educativo nacional (Braslavsky, 1983)<sup>34</sup>. Al respecto, los trabajos de perspectiva socio-antropológica son más bien escasos y, por el contrario, abundan enfoques provenientes del campo de la ciencia política o la sociología.

El caso de Argentina ha sido estudiado por numerosos autores, orientados al análisis de los procesos de transferencia de los servicios educativos hacia los niveles subnacionales y sus consecuencias sobre el conjunto del sistema. En su estudio sobre Argentina y Brasil, Gorostiaga (2011) ha señalado que las reformas educativas de las últimas dos décadas han implicado importantes re-articulaciones entre los diferentes niveles de gobierno a la vez que se han reflejado de diversas maneras en las políticas provinciales (para el caso argentino) y estatales y municipales (para el caso brasileño). En el caso argentino observa que, a pesar de los procesos de descentralización, el nivel nacional mantiene un poder de direccionamiento de las políticas educativas muy fuerte a lo largo de las últimas dos décadas: «se verifica una

<sup>34</sup> Ver Tedesco, Braslavsky y Carciofi (1983).

autonomía limitada de las entidades subnacionales, falta de capacidad de impulsar reformas propias (y no sólo implementar variantes de las políticas nacionales) (2011:05)». En Brasil la década de 1980 se caracterizó por procesos de democratización y municipalización de la educación. La Constitución de 1988 reconoció el principio de la gestión democrática de la educación pública. Al mismo tiempo, se profundizó el proceso (iniciado años antes durante el régimen militar por razones financieras) de transferencia de la administración de escuelas primarias al nivel municipal. El municipio se convirtió en un ente políticamente autónomo, con capacidad para elaborar su Ley Orgánica y organizar sus propios sistemas de enseñanza. Como señala Falleti (2001), el proceso de descentralización brasileño aumentó los recursos fiscales, las responsabilidades de elaboración de políticas públicas y la autoridad política de los niveles subnacionales, en especial de las municipalidades. Para Gorostiaga, las principales tendencias de reforma subnacional que pueden identificarse en Brasil incluyen cambios en el gobierno y gestión de las escuelas; las políticas estatales de municipalización de la enseñanza primaria; y la introducción de cambios curriculares junto con modalidades como los ciclos escolares. La mayoría de los estados han conducido políticas de municipalización, reforzadas por la política nacional en el mismo sentido.

Si bien en Argentina los procesos de descentralización no han llegado a transferir los servicios educativos a los gobiernos municipales, como en Brasil, existe una serie de trabajos orientados al estudio de una experiencia de *escuelas autogestionadas* (Escuelas 2001) en la provincia de San Luis. Se trata de una iniciativa de autonomía escolar desarrollada a partir de 1999, que implicó la creación de escuelas gestionadas por asociaciones civiles sin fines de lucro y financiadas por el Estado a través de un sistema de subvención por alumno. Feldfeber, Saforcada y Jaimovich (2009) se han dedicado a estudiar esta experiencia, con un trabajo de campo realizado entre 2001 y 2003. Se trata de una política inspirada en la teoría de la *public choice*, o movimiento de elección de escuela, que sostiene que la libre elección por parte de los padres permitirá liberar a los estudiantes, en particular a los provenientes de grupos sociales marginados, de las «escuelas públicas en decadencia». Para este movimiento, la libre elección es la clave que permitiría lograr una mejora sustantiva en la calidad de la educación, al beneficiar los indicadores de rendimiento escolar y el nivel de satisfacción de los padres, sobre el supuesto de que la introducción de mecanismos de competencia en el sistema llevará a una mejora de las escuelas públicas. El proyecto *Escuelas 2001* fue presentado en un momento en el que, a nivel nacional, circulaba un profuso debate en torno a las políticas relacionadas con la *school choice*, particularmente con la introducción en Argentina de experiencias de escuelas charter. Con el fin de «superar las rigideces propias de un sistema centralizado», el gobierno de San Luis implementó este modelo de autogestión escolar en el marco de un proyecto general que buscaba desarrollar autonomía y competencia entre las escuelas; y que estaba asociado al incremento de la eficiencia general del sistema, al aumento de la calidad a partir de la competencia entre instituciones y a la rendición de cuentas frente a la sociedad. De acuerdo al trabajo de campo realizado, el estudio (Feldfeber, Saforcada y Jaimovich, 2009) ha observado que en los primeros años de la experiencia, cada escuela generó estructuras de gestión diferentes, que van desde la réplica de estructuras tradicionales jerárquicas hasta la incorporación de espacios de consulta que incluía a docentes, padres y alumnos. Esto parecía depender, en gran medida, del tipo de liderazgo que establecieron las direcciones de las diferentes instituciones bajo estudio. En relación con el tipo de vínculos que se establecen entre estas escuelas y el sistema educativo, no se habían previsto mecanismos específicos de articulación con el resto del sistema. Por otro lado, no existían mecanismos de vinculación entre las escuelas y el Estado, fundamentalmente a partir de la ausencia de referentes gubernamentales que se encargasen del proyecto y de la

terciarización de las funciones de asesoramiento y auditoría. En relación a esta cuestión, Pelayes (2011) señala que «la “reinvención” del Estado y de la Educación marcan claramente la tendencia hacia la desarticulación del ámbito educativo que se oculta bajo el discurso de la descentralización, desburocratización, autonomía y participación escolar. Esta desresponsabilización del Estado, propiciada por el nuevo rol que los neoliberales le otorgan al Estado, basado en el principio de subsidiariedad, significa ceder sus funciones a la sociedad civil o al mercado, y que tras el discurso de la *flexibilidad, equidad, diversidad del sistema educativo* encubre la profundización de la segmentación y fragmentación del mismo».

Los procesos de municipalización educativa han sido objeto de investigaciones que problematizan sus consecuencias en términos de profundización de la fragmentación del conjunto del sistema, al mismo tiempo que experiencias y discursos que promueven una variedad de objetivos, intereses y valores. En este sentido, un conjunto de demandas se han orientado a la ampliación de la participación ciudadana en asuntos públicos y de hecho es posible reconocer políticas públicas contemporáneas de autogestión escolar que implican diverso tipo de involucramiento de la comunidad en las escuelas. Un estudio de Jaimovich (2009) analiza las características que asumen los procesos de toma de decisión escolares en una experiencia de gobierno participativo: *Escuela Ciudadana*, en Porto Alegre. Se trata de una experiencia de gobierno escolar participativo. El programa se asienta en tres pilares: la democratización del acceso a la escuela, la democratización del conocimiento y la democratización de la gestión escolar. El primero de ellos es desarrollado a través de una política de inclusión social en las escuelas sobre la base de la ampliación de la oferta educativa. El segundo se basa en reformas pedagógicas que suponen un cuestionamiento del conocimiento tradicional. Según la legislación, los congresos municipales de educación promueven la participación de la sociedad civil y de todos los estamentos de la comunidad escolar en la definición de los ejes rectores de las escuelas de la red pública municipal. Los congresos deben ser desarrollados, al menos, una vez en cada gestión. El presupuesto participativo escolar, por su parte, pretende convertirse en una estrategia de planificación de base regional a fin de superar al ámbito restrictivo del planeamiento elaborado en cada unidad de enseñanza.

## 5.2. Los estudios sobre las políticas públicas impulsadas por gobiernos municipales

Aquellas investigaciones orientadas al estudio de políticas públicas impulsadas por gobiernos municipales suelen orientarse hacia temas como la promoción de la participación, las políticas de salud, el logro de mayores niveles de transparencia institucional y el desarrollo local. Dentro de esta línea, es posible reconocer un conjunto de estudios dedicados a la comprensión de los procesos históricos y políticos que tuvieron lugar en distintos municipios (entre ellos, Rosario y Morón) para la conformación de fuerzas políticas que lograron consolidarse como alternativas a los partidos que tradicionalmente gobernaron ambas intendencias. En el caso de Rosario, analizan la consolidación del Partido Socialista como fuerza gobernante; mientras que en Morón ha llamado la atención el proceso de emergencia y consolidación de una fuerza vecinal luego de la crisis de 2001, el Partido Nuevo Morón–Encuentro por la Democracia y la Equidad. Para ambos casos, se trata de estudios centrados en las *formas de hacer política* en los municipios, atendiendo especialmente los procesos de *personalización* de la política a la luz de enfoques que sostienen más ampliamente un declive de las instituciones tradicionales de representación (Frederic, 2006; Lenarduzzi, 2010).

Algunas investigaciones se orientaron a relevar la situación socioeconómica y el acceso a distintas políticas sociales en municipios de la provincia de Buenos Aires. Las políticas sociales que se desarrollan desde el Estado municipal han sido objetos de investigaciones que avanzaron en el estudio de las *particularidades locales* en un trama más amplia de «*paternalismo personalista del populismo y, al mismo tiempo, las estrategias organizativas que caracterizaron al desarrollo comunitario*» (Grassi, 1996). Es decir, el estudio de las formas de construcción y definición de las políticas sociales ha estado por lo general atravesado por una mirada sobre las configuraciones de poder locales, en algunos casos en términos clientelares. En particular, la política sanitaria ha sido objeto de interés en estudios como *Accesibilidad a la atención de la salud en el municipio de San Fernando* (Chiara, Moro, Ariovich, Jiménez y Di Virgilio, 2010). En el caso de Chiara *et al.*, el estudio se propuso indagar a través de una encuesta a hogares, aspectos vinculados al acceso y a los usos del sistema de salud por parte de la población del municipio de San Fernando, a fin de poder dar cuenta de los desempeños en la atención de la población; con especial interés por el subsector público y en las prácticas vinculadas a la atención primaria de la salud.

Al mismo tiempo, pueden destacarse las investigaciones que específicamente resaltan el vínculo entre gobiernos municipales y actores locales, examinando fundamentalmente la temática del clientelismo político (Auyero, 2001; Helmke y Levitzky, 2004). De hecho, los trabajos clásicos sobre patronazgo y clientelismo han tenido una larga tradición en la antropología social británica y en la antropología cultural americana desde la década de 1959. Una esquemática referencia a estos trabajos podría organizarse según las áreas geográficas y culturales que buscaron estudiar (Frederic y Soprano, 2008). Por un lado, los estudios sobre las denominadas sociedades mediterráneas del sur de Europa, norte de África y Medio Oriente comprendidas en los textos de Gellner y otros (1985), Davies (1983) y Bailey (1970). Por otro, los estudios que tomaron por objeto México y Centroamérica, como los de Foster (1963) y Wolf (1980). Luego, aquellos abocados al análisis de estos procesos en Asia, como los de Scott (1972) y Geertz (1991). La literatura social se ha dedicado extensamente al estudio de las formas de *patronazgo* y *clientelismo* (Rosato y Balbi, 2003)<sup>35</sup>. En algunos casos, el clientelismo político ha sido estudiado extensamente como una limitación de nuestras democracias. En esta línea, encontramos los trabajos de O'Donnell (1998), quien entiende al clientelismo como un dispositivo principal, aunque no exclusivo, de una «institución informal y encubierta» con enorme influencia en la mayoría de las democracias delegativas latinoamericanas<sup>36</sup>. Al subrayar la asimetría de los intercambios entre *vecinos* y *punteros*, los estudios sobre este universo de relaciones calificadas como «clientelares» suelen señalar la dependencia de los primeros respecto de los segundos (Quirós, 2008). Entre aquellos trabajos dedicados a la provincia de Buenos Aires, habitualmente se habla de «*la política del Gran Buenos Aires*» como una política signada por el *clientelismo*, la desindustrialización, el desempleo y la exclusión (Frederic, 2005). Se abordan las relaciones de tipo asistencialista establecidas entre las administraciones

<sup>35</sup> En general, los autores diferencian el vínculo tradicional-carismático del *patronazgo* (relación en la que la deferencia debida al patrón es independiente de los favores recibidos) del *clientelismo* (más característico de las áreas urbanas, en el que se supone una mayor diversidad de patronos posibles, así como la posibilidad de la ruptura del vínculo si las promesas no se cumple (Neufeld y Campanini, 1996).

<sup>36</sup> Desde esta perspectiva, el «particularismo» (entendido como un conjunto de diversos tipos de relaciones basadas en principios personalizados y no en criterios de ciudadanía) sería dominante en nuestras sociedades caracterizadas por la fragilidad económica, que afectaría seriamente, es decir, el control de las acciones del gobierno, derivando en una suerte de ciudadanía de baja intensidad.

municipales, los aparatos partidarios de cuño tradicional (Partido Justicialista, generalmente) y poblaciones locales en situación de vulnerabilidad social y pobreza estructural. En el conurbano bonaerense, aunque no sólo allí, las organizaciones de desocupados de han constituido en interlocutores del Estado en lo que respecta a la obtención y gestión de recursos y programas de asistencia social (Quirós, 2008).

Desde las ciencias sociales, algunos autores han celebrado esta transformación en el escenario político provincial, como una expresión de la emergencia de *nuevos modos* de construcción política; en la medida en que significaría un desafío al monopolio del control de dichos recursos por parte de *los punteros* y, más precisamente, al aparato clientelar del Partido Justicialista en el conurbano. Otros, lamentaron la centralidad que los programas estatales adquirieron para la mayoría de los movimientos y organizaciones de desocupados, en la medida en que vieron allí un signo de *dependencia* y pérdida de autonomía de las organizaciones. Tal como advierte Frederic (2004), aferrarnos a categorías como «corrupción» o «clientelismo» sin dar cuenta de los sentidos que estas evaluaciones construyen en el campo político estudiado, o del sentido de la política para los involucrados, nos pone el riesgo de reproducir miradas dicotómicas: *vecinos – políticos, buenos – malos, corruptos – honestos*.

Dado que los municipios suelen ser considerados el lugar de la «baja política» pese a que algunos de ellos tienen mayor incidencia que ciertas provincias en el caudal de votos que aportan en las contiendas electorales (Frederic, 2004), los gobiernos locales suelen ser asociados al «clientelismo político», la falta de transparencia y la corrupción<sup>37</sup>. Fundamentalmente en la década los noventa, el Estado municipal se convirtió en una suerte de *res nulus* apropiable por quien lo maneja (Thwaites Rey, 2005). El Estado así percibido fue considerado el *lugar* de la desidia y la falta de motivación para el trabajo eficiente o la construcción de cotos privilegiados para uso particular de quien se lo apropia. Otros autores, entre los cuales podemos destacar a Auyero (2001), se han propuesto abordar etnográficamente el problema del «clientelismo», intentando por un lado desmontar cierta mirada conspirativa o condenatoria sobre los sectores populares por otra que dé cuenta de la pluralidad de prácticas que pueden tener lugar dentro de los límites de esta categoría; así como también recuperar las visiones y concepciones de los distintos agentes que están involucrados en esta relación «clientelar». Por lo general, se trata de investigaciones que destacan la *clientelización* de las relaciones políticas, resultante de los procesos de ajuste estructural y de las llamadas «nuevas políticas sociales» (Neufeld y Campanini, 1996). En esta línea, es posible reconocer los trabajos de Farinetti (1998), en Santiago del Estero, que se propone estudiar la dimensión estructural del clientelismo, como forma de control social. Trotta (2003) desarrolla cómo las formas particulares de implementación de los programas estatales han dado lugar a una nueva forma de clientelismo denominado «institucional»; mientras que Svampa y Martuccelli (1997) hacen referencia a la noción de clientelismo «afectivo» como efecto de las transformaciones en el peronismo.

Otros trabajos buscan ampliar el análisis de las interacciones sociales y políticas de los sectores populares más allá de la relación entre punteros y clientes. De este modo, se destacan, entre otros, los aportes de Frederic (2004), Frederic y Masson (2006), Frederic y Soprano (2005),

---

<sup>37</sup> Así como los intendentes suelen ser asociados a prácticas clientelares en los municipios, los gobernadores suelen correr la misma suerte en relación al *aparato* provincial: «Los gobernadores son, en la amplia mayoría de los casos, los verdaderos amos de los designios provinciales, especialmente a causa de la recuperación del poder territorial que han experimentado desde 1983» (Rivas, 2004:86).

Merklen (2005) y Manzano (2007) y otros vinculados a las políticas de vivienda (Oszlak, 1983; Bellardi y De Aldo, 1986 y Grillo, Lacarrieu y Raggio, 1995) y empleo<sup>38</sup> (Quirós, 2008). Recuperando una advertencia de Frederic resulta central comprender los procesos políticos que tienen lugar en la provincia a la luz del establecimiento de una *duda radical* respecto de la generalización del clientelismo como práctica organizadora de la vida social: «La conformación de una región o área etnográfica no es un punto de partida, sino de llegada. Requiere verificar si los mecanismos que producen o reproducen valores y formas sociales se extienden geográficamente, y el grado en que una innovación en el universo de esos valores, inicialmente poco difundida e insignificante, finalmente se institucionaliza (2005:323) ». En este sentido resulta interesante la investigación etnográfica de Quirós, que tiene por escenario «una trama de relaciones sociales y políticas en el sur del Gran Buenos Aires, donde distintos actores se disputan el poder de movilización y la adhesión política de la población, a través de una competencia por el control de ciertos recursos y programas de asistencia social» (2008:113). Nos preguntamos en qué medida los usos de la categoría *clientelismo* para el análisis académico de la política permite construir un punto de vista que produzca una ruptura con el sentido común, condición *sine qua non* para la construcción de un objeto científico (Bourdieu y Wacquant, 1995). Como hemos observado con anterioridad, esta categoría tiene una doble pertenencia: participa de las luchas discursivas del campo político y participa del discurso académico (Sosa, 2010). Esta familiaridad entre los usos en los distintos campos resulta problemático, ya que «el abandono a las influencias sociales en la elección del tema, la elaboración de conceptos o categorías analíticas dibujan el mundo tal cual es, cumpliéndose así la función conservadora de ratificación de la doxa» (Bourdieu y Wacquant, 1995).

### A modo de cierre

Los gobiernos municipales han ganado en los últimos años un especial protagonismo en los estudios sociales y jurídicos a la luz de procesos más amplios de reforma del Estado y transformaciones de orden social, político y económico. A los fines de este trabajo, la revisión de la literatura sobre el tema nos advierte respecto de una serie de tópicos que, como veremos, constituyen analizadores fundamentales del trabajo de campo realizado.

1. El rol asignado a los gobiernos municipales en estas diferentes líneas de investigación constituye una divisoria de aguas significativa. Como vimos, algunas perspectivas suelen ubicar a los gobiernos municipales como ejecutores de las políticas sociales definidas en otros ámbitos. Si bien reconocen los procesos de *mediación y apropiación* de estas políticas por los sujetos e instituciones; el carácter *productivo* de los gobiernos locales en dichos procesos suele estar más bien opacado. Sólo débilmente dan cuenta de las políticas sociales definidas, sostenidas e impulsadas por los gobiernos locales; más allá de su rol *mediador*. En un enfoque más cercano al de esta investigación, nos interesa avanzar sobre aquellas investigaciones que se han dedicado a dos grandes temas: aquellos vinculados con las transformaciones en los modos de representación política en los ámbitos locales, en el marco de procesos más amplios de crisis de los

---

<sup>38</sup> En su investigación etnográfica orientada al estudio de la experiencia de aquellos que se vinculan y participan en organizaciones piqueteras, Quirós ha señalado que, en el conurbano bonaerense, los *planes de empleo* no sólo constituyen un medio de vida generalizado sino también un lenguaje colectivo, agenciado cotidianamente: *anotarse en el plan, esperarlo, cobrarlo, ser dado de baja, perderlo*.

partidos políticos tradicionales; y aquellos orientados al estudio de las políticas impulsadas por los gobiernos municipales en materia cultural y de participación social, entre otras. Esta investigación se inscribe en esta vacancia, articulando dos dimensiones que al menos hasta el momento no han sido mayormente abordadas: el carácter *productivo* de los gobiernos municipales en el campo de las políticas sociales y las *políticas educativas* impulsadas en estos ámbitos locales, a la luz de procesos políticos, sociales y culturales más amplios que configuran tramas de poder y redes de relación específicos.

2. En relación a la naturaleza jurídica de los municipios, se ha puntualizado en una serie de debates respecto de su carácter «autónomo» o «autárquico», los cuales adquieren una especial relevancia especial en la provincia de Buenos Aires. En las discusiones en torno al carácter autónomo o autárquico de los municipios se plasman una serie de pugnas más amplias ligadas a la propia historia del federalismo en nuestro país que se reactualizan y adquieren sentidos particulares en los últimos años. De la mano de los procesos de descentralización consolidados en la década de los noventa, desde algunos sectores se renovaron las perspectivas defensoras de la autonomía municipal entendida como *municipalización* de una serie de áreas y políticas básicas asociadas al bienestar de la población (tales como salud, educación y vivienda). Esto es, la profundización del proceso de descentralización a partir de la delegación de competencias provinciales en los gobiernos municipales. Como veremos, parece existir un relativo acuerdo respecto de las consecuencias negativas de un proceso de este tipo en nuestro país. Sin embargo, se plantean al mismo tiempo limitaciones de la actual forma de regulación de los gobiernos municipales y la necesidad de encarar un proceso de reforma política que permita ensanchar, hasta cierto punto, los márgenes de decisión en la gestión de los asuntos comunales.
3. El desarrollo local no resulta, tampoco, extraño a la agenda política municipal. En Morón y Rosario se han desplegado una serie de políticas orientadas a este fin, en torno a las cuales se han definido un conjunto de inversiones de los fondos públicos (principalmente, el desarrollo de PyMES, promoción de la industria local, políticas de empleo, simplificación de trámites y promoción de la producción). Si bien inicialmente la concepción de «gobierno de proximidad» circuló centralmente asociada a las perspectivas reseñadas en torno al desarrollo local, como veremos este principio articuló un conjunto de políticas y decisiones de gobierno que trascendieron esta formulación primera. La cuestión de la escala, concretamente, las dimensiones del territorio a gobernar y su complejidad, constituyen un punto central en el análisis de las formas de construcción de las políticas públicas en el ámbito municipal.
4. Otro tópico que atraviesa las formas de construcción de las políticas públicas en el ámbito municipal está constituido por las concepciones en torno al «clientelismo político». La política local, especialmente la bonaerense, suele aparecer como blanco privilegiado de este descrédito. Así, aparecen referencias en la prensa a «*los barones del conurbano*<sup>39</sup>», acusados de prácticas viciosas y fraudulentas, corruptas, clientelares y

<sup>39</sup> En un intento por indagar en la compleja trama de esas prácticas y redes de relaciones, Auyero se propuso observar «*más allá de las muchas veces descarada – y a veces patética – distribución de bebidas o alimentos antes de un acto político o una elección*», en pos de atender, en cambio, al «entramado de redes de relaciones y representaciones culturales construidas diariamente entre

acusados de una eternización en el poder (Annunziata, 2009)<sup>40</sup>. Como veremos, las referencias a la corrupción y el manejo discrecional de fondos públicos constituye para los sujetos una de las claves de lectura principal de los procesos políticos que tuvieron lugar en la historia reciente del distrito.

---

políticos y clientes [en pos de] una mirada más atenta a las relaciones y las prácticas nos permitirá construir otro punto de vista, más atentos a los idiomas culturales, las identidades individuales y colectivas que se ponen en juego en esos intercambios» (2001:39).

<sup>40</sup> Las *lógicas clientelares* y el manejo discrecional de los recursos públicos suelen ser elementos mencionados al caracterizar la organización política de la provincia de Buenos Aires (Gattoni y Rodríguez, 2009). En particular, la discusión acerca de las prácticas clientelares del justicialismo en la política de la provincia de Buenos Aires reviste una complejidad notable, aún más dada la carga ideológica e histórica que ha impregnado algunos diagnósticos acerca de la relación entre el peronismo y los pobres (Rocca Rivarola, 2006). Cabe destacar que la resonancia de este tipo de lecturas es particularmente importante en la provincia de Buenos Aires, toda vez que este distrito asume en cada proceso electoral una atención privilegiada al reunir en su territorio el 37.1% del total del padrón nacional (10.055.916 electores) (Rodríguez, 2009).



## CAPITULO 2

### ***Relatos de un encuentro: enfoques y perspectivas acerca del Estado, el gobierno y las políticas públicas***

#### **Introducción**

El presente capítulo tiene por objetivo analizar los principales *referentes teóricos* o *conceptuales* que han orientado el proceso de investigación en el cual se inscribe la tesis, atendiendo a las contribuciones de la teoría social acerca del Estado, el gobierno y las políticas públicas en el campo educativo. Una primera cuestión a señalar sería que se trata de un estudio que parte de considerar las políticas públicas como campo y se orienta a reconstruir dicho campo a partir del aporte de diversas disciplinas sociales (teoría política, sociología, antropología, ciencias de la educación)<sup>1</sup>. Para esto, recurrí a categorías de larga tradición en la teoría social, tales como *Estado, gobierno, política, institución, prácticas, liderazgo, legitimidad, ciudadanía*. Son conceptos que han ocupado un lugar central en el proceso de investigación y, por tanto, este trabajo avanza en el análisis de las diferentes perspectivas teóricas, las herramientas conceptuales y procedimientos metodológicos vinculados a ellos.

#### **La organización disciplinar de la Antropología y los estudios sobre la política y lo político desde una mirada sociohistórica.**

El interés de los antropólogos por *lo político* ha sido constitutivo de la profesionalización de la disciplina (Gaztañaga, 2009). Al igual que otras disciplinas, la antropología social se organiza como tal en el curso del siglo XIX en el marco de procesos más amplios de consolidación de las ciencias sociales. Sin dudas, esto no constituye el comienzo de la reflexión sobre la sociedad, toda vez que las teorías acerca de la sociedad son el producto cambiante de un proceso colectivo de *construcción* (Neufeld, 1998). En las sociedades europeas, los problemas que despertaron este tipo de reflexión arrancaban del resquebrajamiento del *Ancien Régime*, monárquico y estamental, trastocado por la Revolución Francesa de 1789. Así como en la sociología del siglo XIX se expresaba la incertidumbre que sentían los hombres a partir de los procesos desatados por la ruptura de los lazos tradicionales, las disciplinas sociales que se estaban consolidando se preocuparon especialmente por cuáles serían, en las sociedades modernas, los lazos que garantizaran la cohesión social. En este contexto, y como parte de una *«división del trabajo académico»* surge la antropología con el objetivo de comprender las estructuras sociales de las áreas dependientes que se habían constituido por la expansión colonial e imperialista de las potencias europeas. Como señala Gledhill (2000), en la constitución de esta disciplina «a la hora de configurar el punto de partida desde el que elaborar lo que tenía de diferente el mundo no europeo, se dieron por sentadas demasiadas de las afirmaciones formuladas por la sociología clásica de las sociedades occidentales, incluyendo la manera en que la sociología definía a una sociedad en términos generales e identificaba a las sociedades delimitadas en unidades territoriales». Bajo esta definición aparentemente universal de qué es una sociedad, se ocultaban

<sup>1</sup> Campo en el sentido otorgado a este concepto por Bourdieu (1994), como un «campo de fuerzas cuya necesidad se impone a los agentes que se han adentrado en él, y como un campo de luchas dentro del cual los agentes se enfrentan, con medios y fines diferenciados».

dos preocupaciones específicamente europeas: por el «orden social» y el temor a las «clases peligrosas». En el caso de la antropología, esta división del trabajo científico implicó que se dedicara a los usos y costumbres de los pueblos de Asia, África y Oceanía que fueron incluidos en los imperios coloniales de Gran Bretaña, Francia, Alemania e Italia a fines del siglo XIX. Tal como sugiere Neufeld (1998) la antropología surge en el contexto de la *situación colonial*<sup>2</sup>, que coincide con las etapas de reorganización de las sociedades europeas al finalizar ese *viejo orden*<sup>3</sup>. Muchas de las características que adoptó la antropología en los ámbitos en los que se originó se comprenden a partir de su surgimiento en ese contexto político, económico y cultural. La antropología se desarrolló en una serie de naciones (Gran Bretaña, Francia, Alemania y luego EEUU) caracterizadas por la relación colonial con una vasta porción del mundo. Como afirma Gledhill (2000): «A los ojos de quienes cultivaban estas otras especialidades, los antropólogos debían ocuparse de la exótica periferia de la expansión colonial europea, de los “pueblos sin historia”, cuyos peculiares modelos de vida estaban a punto de ser borrados del mapa por el implacable avance de una modernidad occidental auténticamente universal». Asimismo, el ensanchamiento del mundo derivado de los procesos de expansión colonial, va a producir la crisis de «lo propio» frente a las noticias de otras formas de vida (Reguillo, 2002). Desde sus orígenes, la antropología consideró el fenómeno político como un rasgo inherente a la condición humana. Aún sin suponer la universalización de una forma específica de dominación, la del Estado, la constatación temprana de lo universal de la política y de la variabilidad que toman sus formas o modos fue lo que llevó a pensar *lo político* como una esfera distintiva y separada de relaciones humanas específicamente políticas (Balbi y Rosato, 2003)<sup>4</sup>. Pese al reconocimiento de que el Estado no era la única forma de lo político, su *ausencia* en algunas sociedades no-occidentales, guió las investigaciones antropológicas en un esfuerzo por hallar otras formas sociales o instituciones que cumplieran la función estatal.

Los primeros estudios antropológicos de la *política*<sup>5</sup> se organizaron en torno a dos grandes perspectivas, para luego extenderse hacia una multiplicidad de enfoques. Durante las décadas de 1930 y 1940, la antropología política surge y se consolida como especialidad a partir del trabajo de antropólogos británicos en tierras africanas (Balbi y Rosato, 2003). En estos años, la perspectiva *sistémica* encuentra un importante desarrollo de la mano de antropólogos como Evans-Pritchard y Meyer Fortes, quienes intentaron encontrar en estas sociedades instituciones

<sup>2</sup> Por *situación colonial*, se entenderá la concepción planteada por Balandier (1973) cuando afirma que se trata de «la dominación impuesta por una minoría extranjera racial y culturalmente diferente, que actúa en nombre de una superioridad racial o ética y cultural, afirmada dogmáticamente. Dicha minoría se impone a una población autóctona que constituye una mayoría numérica, pero que es inferior al grupo dominante desde un punto de vista material. Esta dominación vincula en alguna forma la relación entre civilizaciones radicalmente diferentes: una sociedad industrializada. Mecanizada, de intenso desarrollo y de origen cristiano, se impone a una sociedad no industrializada, de economía “atrasada” y simple y cuya tradición religiosa no es cristiana. Esta relación presenta un carácter antagonico básico, que es resuelto por la sociedad desarrollada mediante el ejercicio de la fuerza, un sistema de seudojustificaciones y un patrón de comportamientos estereotipados operando en la relación. **La situación colonial es una situación total**» (Las negritas son mías).

<sup>3</sup> Este es el momento del auge del positivismo, del desarrollo del industrialismo y la expansión colonial de Europa sobre el resto del mundo.

<sup>4</sup> Esta distinción entre *lo político* y *la política* ha sido retomada por autores como Mouffe (2007), quien concibe *lo político* como la dimensión de antagonismo constitutiva de las sociedades humanas, mientras que *la política* daría cuenta del 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.

<sup>5</sup> Weber define a la política como «la dirección o la influencia sobre la dirección de una asociación política, es decir, en nuestro tiempo, de un Estado» (1980: 82).

capaces de asumir las funciones del inexistente Estado, concebidas desde una perspectiva weberiana. El trabajo de campo de los antropólogos británicos en las sociedades africanas consolidó una perspectiva sistémica de lo político que buscaba encontrar en esas sociedades, instituciones que, a semejanza del Estado, tuvieran como función el mantenimiento del orden social a través del «ejercicio organizado de la autoridad coercitiva», es decir, del uso o posibilidad de uso de la fuerza física (Boivin, Heredia y Rosato, 2009)<sup>6</sup>. Una de las principales contribuciones de los estudios *africanistas* giró en torno de haber presentado «lugares de lo político» que no estaban necesariamente limitados a las instancias formales de poder y sus instituciones (Gaztañaga, 2009). Esta particular concepción de *lo político*, en términos de una analogía con las formas de organización de las sociedades occidentales caracterizó la producción antropológica de estas primeras décadas y consolidó a la *antropología política* como una especialidad dentro de la disciplina. La antropología política se desarrolló en el seno de la antropología social británica, con una fuerte presencia de los enfoques funcionalistas orientados al análisis de las costumbres y normas establecidas que organizaban la sociedad, que mantenían el orden y la cohesión (Gaztañaga, 2009).

A partir del creciente interés de los antropólogos por la *situación colonial* en que se encontraban las poblaciones entre las cuales trabajaban y el vuelco de la disciplina hacia el trabajo en sociedades occidentales, esta primera perspectiva fue objeto de numerosas críticas (Balbi y Rosato, 2003). A partir de mediados de 1950, se desarrollaron diversos enfoques que centraron sus análisis en las interacciones concretas más que en la identificación de instituciones en base a funciones: «La mayoría de los antropólogos que tomaban conciencia de la situación colonial de las poblaciones entre las cuales trabajaban continuaron preocupándose por el mantenimiento del orden social pero centrando su análisis en las interacciones concretas, lo cual los llevó a entender lo político como una dimensión presente en toda relación social; dimensión que más allá de la forma que tomara y de los procesos involucrados, estaba vinculada con el Estado a través del sistema colonial». Estas perspectivas, consolidadas en el contexto de las transformaciones sociales, económicas y políticas de la posguerra, coadyuvaron al desarrollo de análisis de procesos políticos locales que fueron de suma relevancia para que los antropólogos concibieran la política como un dominio diferenciado (Gaztañaga, 2009).

En el marco de los *procesos de descolonización*, pudo verse con claridad hasta que punto la antropología, en su constitución como disciplina, había dependido de la situación colonial, en la medida en que su objeto de estudio resultaba de esa especie de división del trabajo entre «nosotros» y «los otros» que Levi-Strauss había señalado en *su principio de incertidumbre de las ciencias sociales*. Desde Malinowski al menos, el proyecto de la antropología tenía como uno de los objetivos luchar contra el etnocentrismo de determinadas ciencias sociales. Señala

<sup>6</sup> En el prefacio a *Sistemas políticos africanos*, escrito por Radcliffe-Brown, éste sostiene que no hay sociedad humana que no tenga *alguna especie* de estructura territorial, aún las «sociedades sin Estado» basadas en el parentesco tienen un *territorio* (Ibídem). Sostenía: «En escritos acerca de las instituciones políticas hay muchas discusiones acerca de la naturaleza y el origen del Estado, que generalmente se representa como una institución que está por encima y por fuera de los individuos humanos que componen una sociedad, siendo uno de sus atributos algo llamado “soberanía”. A veces se habla de él como si tuviera deseos (la ley se define como el deseo del Estado) o emitiera órdenes. En este sentido, el Estado no existe en el mundo fenoménico, es una ficción de los filósofos. Lo que existe es una organización, esto es, una colección de seres humanos individuales conectados por un sistema complejo de relaciones...No hay tal cosa como el poder del Estado...». Contrariamente a Radcliffe-Brown, Abrams admite un objeto para los estudios del estado, el verdadero proceso de legitimación del poder que proyecta la imagen de una entidad aparentemente desinteresada, *la idea de estado*.

Gledhill (2000) que hace medio siglo parecía relativamente fácil definir el contenido y la importancia de la antropología. Bajo los regímenes coloniales de Occidente, uno de los tipos de conocimiento más valiosos que los antropólogos podían ofrecer era el relativo a los sistemas de leyes y de gobierno autóctonos. Sin embargo, en el período de entreguerras mundiales se produjeron movimientos y guerras por la descolonización que dejaron, hacia la década de 1960, un panorama muy diferente al contexto en el que se desarrolló inicialmente la antropología. Como señala Gledhill (2000), para la antropología lo central era encontrar la forma de «no utilizar a Occidente como punto de partida». La descolonización produjo un gran movimiento al interior de la antropología, y fue en este proceso que autores como Balandier (1994) se preguntaran «¿Qué lecciones debemos extraer de todo este hervidero?». Intentó fundar una antropología específicamente política, que purgara de etnocentrismo las formas occidentales de pensar lo político, a los fines de «investigar las propiedades comunes a todas las organizaciones políticas reconocidas en su diversidad histórica y geográfica», tanto en lo que se refiere a las prácticas, como a los sistemas de pensamiento y los símbolos sobre los que se fundan.

A partir de la década de 1970, el campo de la antropología alumbró un conjunto de perspectivas divergentes en los estudios sobre política. El interés de los antropólogos por la política ya no se limitó a las anteriores restricciones que caracterizaron los primeros estudios antropológicos, en términos de la elección de sociedades no occidentales, sino que avanzaron en el estudio de múltiples contextos y espacios sociales. Vale decir, esa aparente limitación que supuestamente había afectado a los primeros estudios antropológicos de la política era una característica de la antropología social en general y, más que representar una condición negativa, constituía la fuente misma de su capacidad para hacer contribuciones significativas al análisis de su objeto (Balbi y Boivin, 2007). Entre las distintas perspectivas consolidadas en la década de 1970 es posible reconocer por un lado, algunas investigaciones se orientaron al estudio de los aspectos *micro* de la política, interesados en los *espacios intersticiales* del Estado. Otros, pusieron énfasis en el análisis de las instituciones formales del campo político vinculadas al Estado, tratando a la política como un dominio específico y diferenciado regido y vinculado por su presencia. A pesar de las diferencias, ambas perspectivas enfocaron lo político como un dominio específico relacionado con el Estado y con una forma ideal (la representación política<sup>7</sup>) para acceder al gobierno. En este enfoque, la *política* constituyó un campo de relaciones sociales distinto de la *economía*, la *religión*, entre otros (Frederic y Soprano, 2005). Balbi y Rosato (2003) identifican en este período una serie de trabajos que se orientaron en este sentido. A partir de algunas ideas fundamentales de Weber (1980) y Durkheim (1966, 1992) y la enorme influencia de Gramsci (1984), autores como Geertz (1987), Balandier (1994) y Bourdieu (1981, 1991) redefinieron las coordenadas de estudio de *lo político* y *la política*. ¿Es el Estado un “concreto-concreto”, algo que está “ahí afuera”? ¿O es un concepto necesario para entender algo que está afuera? ¿O, una vez más, es una ideología que ayuda a enmascarar algo diferente allí afuera, una protección simbólica para el poder, si eso fuera posible? ¿Dónde y cómo la antropología se encuentra con el Estado, si realmente lo hace? ¿Cuáles pueden ser los términos de nuestro encuentro analítico con el Estado? ¿Qué podemos entender, por ejemplo, por etnografía del Estado? (Trouillot, 2001:2).

Un claro punto de referencia para este movimiento al interior de la teoría social fueron los trabajos de Weber (1980, 1996), quien consideró a la política como una de las «esferas de

---

<sup>7</sup> Cabe recordar que el hecho de que la representación política moderna sea necesariamente electiva no implica que las elecciones entrañen necesariamente representación (Sartori, 1992).

valor» en que se divide la sociedad moderna y al Estado como una «comunidad humana que reivindica con éxito el monopolio del empleo legítimo de la violencia física» así como estructura burocrática conformada por especialistas (Balbi y Rosato, 2003). Dado que la construcción del monopolio estatal de la violencia física y simbólica está inseparablemente unida a la construcción del campo de luchas por el monopolio de las ventajas propias de este monopolio<sup>8</sup> (Bourdieu, 1994), la *burocracia* es entendida en el modelo weberiano como una forma de ordenamiento cuya validez se basa en el prestigio cultural de las normas racionales y la representación significativa de la legalidad. Sólo así puede operar como instrumento de socialización de las relaciones de dominación y *transformar una acción comunitaria en una acción societaria racionalmente ordenada*. En este sentido, puede pensarse al Estado capitalista como desplegado en una comunidad ilusoria llamada nación (*comunidad ilusoria*<sup>9</sup>), a la vez que un conjunto de instituciones que forman parte del Estado moderno y recrean la idea de que actúan unificadamente (*Estado sistema*)<sup>10</sup>. Estas instituciones se sustentan en diferentes estatutos jurídicos (parlamento, policía, etc.); aunque resulta central para su estudio comprender el *Estado* en términos *ampliados*. Es decir, existen otras instituciones que no son jurídica o formalmente parte del Estado pero participan de su accionar (organizaciones políticas, religiosas, fundaciones, representantes del sistema productivo, etc.). Por ello, el Estado no sólo *aparece* como universal, sino que está obligado a realizar algunas acciones y mantener un mínimo de garantías que operen *de hecho* como universales (Follari, 2003).

Asimismo, existen formas sociales no institucionalizadas, pero ligadas en su práctica al Estado moderno y su accionar (por ejemplo, las relaciones personales). En consecuencia, la concepción del Estado como una unidad discreta o autodelimitada pareciera no ajustarse a los hechos: Si bien las agencias estatales intentan dar una expresión única (*el Estado*), constituyen experiencias históricas, múltiples y diferenciadas de diversos grupos que movilizan intereses particulares<sup>11</sup> (Corrigan y Sayer, 2007). Así, el *Estado* no refiere sólo a un entramado institucional (aparato) sino también a una *idea* sobre *cómo es* o *debiera ser*. Sobre esto, por supuesto, existen diferentes concepciones. Ya en su juventud, Marx sostenía que «la abstracción del Estado como tal pertenece sólo a los tiempos modernos (...) La abstracción del Estado político es una producción moderna». Recuperando una vez más a Weber, es posible suponer una inextricable relación entre el *Estado como entramado institucional* y el *Estado como idea*: en nuestros pensamientos cotidianos, el Estado tiene existencia real a la vez que los sujetos cargan sobre él diferentes valoraciones. *¿Los sujetos orientamos nuestras acciones respecto de cómo el Estado debería ser? ¿Actuamos en base a la creencia que el Estado existe y así debiera ser?* Este tipo de interrogantes, de inspiración weberiana, pretenden orientar la reflexión en

<sup>8</sup> En su clásica definición, Weber entiende al Estado como «aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama con éxito para sí el monopolio de la violencia física legítima. El Estado moderno es una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que, a este fin, ha reunido todos los medios materiales necesarios» (1980: 83).

<sup>9</sup> Por un lado, la formación del Estado es un proyecto totalizante, que representa a los sujetos como miembros de una comunidad particular, una *comunidad ilusoria*, según la descripción de Marx (Corrigan y Sayer, 2007).

<sup>10</sup> Existe un extendido acuerdo en la teoría social respecto de algún tipo de conexión entre la formación del Estado y el surgimiento del capitalismo moderno. Para Weber, «el Estado nación fue el que dio al capitalismo la oportunidad de desarrollarse»; para Marx, la sociedad burguesa «tiene que afirmarse en sus relaciones exteriores como nacionalidad e, internamente, tiene que organizarse como Estado».

<sup>11</sup> Estos autores sostienen que «El epítome de esta comunidad es la nación, que exige la lealtad y la identificación social de sus miembros (y a la que se subordinan, como se demuestra de manera irrefutable en tiempos de guerra, todos los demás vínculos)» (2007:46)

términos de la distinción entre lo que *el Estado es* (por ejemplo, a partir de la selección de hechos significativos y descriptivos) y lo que *el Estado debiera ser* (ya no una descripción de procesos históricos, sino afirmaciones de tipo normativo; es decir, sentencias morales). La idea del Estado, como lo subrayó Weber, es una exigencia de legitimidad, un recurso mediante el cual se realiza, a la vez que se oculta, la sujeción políticamente organizada; y, en buena parte, esta idea está conformada mediante las actividades de las propias instituciones de gobierno. Aunque éstas son perfectamente reales, como lo entendió Marx, *el Estado es*, en un sentido importante, una ilusión. Es en buena parte una construcción ideológica, una ficción: «el Estado es, cuanto más, un mensaje de dominación, un artefacto ideológico que atribuye unidad, estructura e independencia a las operaciones dispersas, desestructuradas y dependientes de la práctica del gobierno». Sin embargo, en muchos trabajos vinculados al estudio del Estado suelen enfatizarse los aspectos formalizados de la acción estatal; mientras que los aspectos no institucionalizados que mencionáramos anteriormente son desestimados (por ejemplo, la concepción del clientelismo como expresión anómala del Estado moderno). *States*, con perdón del juego de palabras, *state*: los Estados afirman (Corrigan y Sayer, 2007). Para estos autores, los Estados definen, con gran detalle, las formas e imágenes aceptables de la actividad social y de la identidad individual y colectiva; regulan, de maneras que se pueden describir empíricamente, buena parte de la vida social (*el Estado nunca para de hablar*).

Estas *prácticas del Estado*, tan presente en nuestras vidas cotidianas, sin embargo han sido subsumidas en pos de estudios institucionalistas del Estado. Algo similar a lo que ha ocurrido con el concepto de *poder*, en ocasiones la teoría social ha caído en una reificación del concepto de *Estado*; lo cual ha derivado no sólo en problemas de orden metodológico (*¿cómo se estudia aquello que pensamos como Estado?*) sino teóricos (*¿qué entendemos por Estado?*). En este sentido, acordamos con Corrigan y Sayer cuando afirman: «Al contrario de muchas teorizaciones, queremos insistir de entrada en que las especificidades de la formación del Estado y las formas de relaciones culturales que los Estados regulan (por lo general naturalizadas o presentadas en términos de aumento en “provisión” y “acceso”) hacen tanto daño como bien. Son diferenciales en su constitución (qué intereses favorecen) y en sus efectos (a quién y cómo se imponen)» (2007:45). Tal como lo observó Foucault, la formación del Estado también individualiza a los sujetos según modos muy definidos y específicos: votantes, ciudadanos, consumidores, propietarios, etc.

Para Weber el concepto de *poder* sufre de una suerte de *amorfismo sociológico* que debe corregirse con el concepto de dominación. La *dominación* es una relación específica de poder en la que el dominador se cree legitimado para ejercer el poder y el dominado considera el obedecer como un deber<sup>12</sup>. Es, a su vez, la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos) que requiere un cuadro administrativo, es decir, la probabilidad de que se dará una actividad dirigida a la ejecución de sus ordenaciones generales y mandatos concretos por parte de un grupo de hombres cuya obediencia se espera. Ninguna dominación se contenta voluntariamente con tener como probabilidades de su persistencia motivos puramente materiales, afectivos o racionales

---

<sup>12</sup> En *Economía y Sociedad*, Weber entiende por dominación «un estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta (mandato) de dominador o de los dominadores, influye sobre los actos de otros (del dominado o de los dominados), de tal suerte que en un grado socialmente relevante estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos, y como máxima de su obrar, el contenido del mandato».

con arreglo a valores. Antes bien, todas procuran despertar y fomentar la creencia de su legitimidad. Según sea la clase de legitimidad pretendida, diferente tanto el tipo de la obediencia como el del cuadro administrativo destinado a garantizarla, como el carácter que toma el ejercicio de dominación<sup>13</sup>.

El otro antecedente directo de esta orientación analítica está representado por las ideas de Durkheim (1966). Uno de los padres fundadores de la sociología es este intelectual y científico social de origen judío proveniente de una familia de ocho generaciones de rabinos. Testigo de los primeros resultados de la Revolución Industrial y del duro período de consolidación y crisis de la Tercera República francesa, le preocupaba a fines del siglo XX el problema del orden social. En este marco, Durkheim centra sus intereses en la necesidad de colaborar en la consolidación de un nuevo *orden moral* para la nación francesa<sup>14</sup>. En *La división del trabajo social* (su tesis doctoral publicada en 1893), se pregunta cómo es posible que al mismo tiempo que se hace más autónomo, el individuo dependa más estrechamente de la sociedad, es decir, cómo puede ser a la vez más personal y más solidario (más social). ¿Por qué la sociedad se mantiene unida, pese al *desorden social*? Para dar cuenta de esto, entiende a la sociedad como una unidad orgánica, en tanto que el hecho social es una *cosa* a la cual no se accede por las sensaciones. Así, define al hecho social como *una cosa ajena a uno* en dos sentidos: porque no es propio de las sensaciones y porque el hecho social nunca es individual; es decir, destaca el carácter eminentemente social de la cosa a investigar. Desde su perspectiva, es indudable que esos dos movimientos, por contradictorios que parezcan, se persiguen mutuamente. En el planteo durkheimiano, los individuos se asocian entre sí estableciendo tipos de solidaridad (lazos sociales). Reconoce dos: la *solidaridad mecánica* y la *solidaridad orgánica*. Si desde la filosofía utilitarista de Herbert Spencer y Adam Smith, la unión (la solidaridad en términos de lazo que conforma un todo orgánico social) va a estar producida porque cada individuo persigue unos propios intereses que logra satisfacer en el intercambio mercantil con otros, para Durkheim esto no es así. Desde su perspectiva, esa interdependencia no es sólo económica sino que hay otro elemento que mantiene la cohesión social: los *hechos morales* son los fenómenos que consisten en reglas de acción reconocibles por ciertas características distintivas y son los que establecen la cohesión de lo social. Así, el problema de *la moral* lo va a objetivar en tanto le permite estudiar *lo social*. Tal como señala Neufeld (1998), Durkheim esperaba encontrar la explicación de los fenómenos sociales en otros fenómenos sociales, es decir, los hechos sociales se caracterizaban por su exterioridad, por la *coerción* que éstos ejercen sobre la acción y la conducta de los

<sup>13</sup> En la clásica tipología weberiana de la dominación, los tres son legítimos y suponen obediencia (adhesión de los dominados y fundamentos de los dominadores, pretensiones típicas de legitimidad). Cada tipo de dominación tiene un tipo de autoridad. En el tipo *legal racional*, toda dominación supone la existencia de cuadros administrativos que llevan adelante las acciones de dominación (para despertar creencias en la legitimidad de la dominación). Se trata de una relación social que supone garantías y fundamentos y donde la obediencia se dirige a normas estatuidas positivamente. Se pretenden obediencia a las normas y a las personas que esas normas reconocen para ejercer el mando. En el tipo *tradicional*, la obediencia se basa en la tradición (autoridad tradicional). Las normas emanan de la figura del señor, mientras que el cuadro administrativo está formado por servidores del señor. El tercer y último tipo de dominación es el *carismático*. En este caso, se pretende obediencia a condiciones extraordinarias de una persona y a las normas que ella crea.

<sup>14</sup> Para Durkheim, el Estado moderno constituye un locus clave de la actividad política y en tanto tal opera como productor de representaciones sociales (Balbi y Rosato, 2003). La propia construcción del Estado puede pensarse como un proceso de construcción de una especie de trascendencia histórica común: «A través del marco que impone a las prácticas, el Estado instaura e inculca unas formas y unas categorías de percepción y de pensamiento comunes, unos marcos sociales de percepción y de pensamiento comunes, una memoria, unas estructuras mentales, unas formas estatales de clasificación» (Bourdieu, 1994:117).

individuos y los grupos. Denominaba *sociedad* a una entidad caracterizada por el entrelazamiento y el aporte de las «partes» que hacen a su funcionamiento, haciendo especial énfasis en las relaciones solidarias, *de reciprocidad*, indispensables para el funcionamiento de la vida social.

En la naciente antropología (entrelazada con la escuela sociológica de Durkheim y el romanticismo y la filosofía alemanas por el otro) se planteaba claramente esta preeminencia de la sociedad<sup>15</sup>. En resumen, la antropología clásica enfatizaba que la vida social debía ser pensada como totalidad, y con el tiempo los dos grandes conceptos *sociedad* – *cultura* se volvieron dos dimensiones permanentes del análisis antropológico. El holismo antropológico ha sido criticado tanto en términos históricos como culturales (Frederic, 2005). Las condiciones sociales e históricas han hecho de ese modelo uno caduco, porque la vida y la experiencia de cualquiera son, en última instancia, afectadas por procesos sociales globales (Hannerz, 1992). En consecuencia, el modelo de *comprensión total de la vida social* fue una ilusión producto de una fantasía que nunca tuvo entidad histórica, sostenida como parte de una concepción cultural propia de los etnógrafos en su carácter de nativos de Estados nacionales (Barth, 1992). La propia ciencia social es, desde sus inicios, parte integrante de este esfuerzo de construcción de la representación del Estado que forma parte de la realidad misma del Estado (Bourdieu, 1994).

Ambos autores, Weber y Durkheim, inauguraron una tendencia de fuerte pregnancia en las ciencias sociales, vinculada al estudio de la política en términos de las *representaciones sociales* que están en su base y/o resultan de ella y que, a partir de 1970, fue retomada por el campo de la antropología social<sup>16</sup>. Tal como señalan Balbi y Rosato (2003), el énfasis weberiano en el análisis de la burocracia en cuanto categoría de actores especializados que son portadores de creencias y valores propios se reveló muy fértil para el acercamiento de los antropólogos hacia aquellas instituciones estatales de las que antes había rehuído. Durkheim, de hecho, había considerado esta dimensión cultural de la actividad del Estado: «Veamos cómo se puede definir el Estado. Es un grupo de funcionarios sui generis dentro del cual se definen representaciones y actos de voluntad que involucran a la colectividad, aunque no sean el producto de la colectividad. No es correcto decir que el Estado encarna la conciencia colectiva porque ésta lo rebasa ampliamente. Las representaciones que provienen del Estado siempre son más conscientes de sí mismas, de sus causas y sus metas. Fueron elaboradas de una manera que es menos opaca. La instancia colectiva que las planea entiende mejor de qué se trata... En rigor, el Estado es el órgano propio del pensamiento social» (1904:49-50). Al respecto, son destacados los trabajos de Bourdieu sobre el campo burocrático (1994), la representación política (1981) y los procesos de objetivación y subjetivación de los actos de institución del Estado. La concepción de Bourdieu en relación al Estado sostiene que éste se expande por todo el cuerpo social; extendiendo su presencia mucho más allá de las instituciones y agencias gubernamentales. Constituye, por tanto, el resultado de un proceso de concentración de los

---

<sup>15</sup> En los comienzos de la disciplina, los antropólogos utilizaban *cultura* o *sociedad* con cierta indistinción, para referirse aproximadamente a lo mismo. Con el tiempo, se volvieron conceptos cuyo uso caracterizaba a cada una de las escuelas nacionales. *Cultura* fue el concepto privilegiado por los antropólogos alemanes y norteamericanos, mientras que los antropólogos británicos (liderados por Radcliffe Brown) utilizaron *sociedad* y luego *estructura social*.

<sup>16</sup> Anteriormente, la antropología social había incorporado el tema de las representaciones sociales en los estudios sobre religión, a partir de los trabajos de Durkheim, Mauss y Weber al respecto; pero no había hecho otro tanto con las sugerencias de los mismos autores respecto de la actividad política (Balbi y Rosato, 2003).



diferentes tipos de capital: capital de fuerza física o de instrumentos de coerción (legado weberiano), capital económico, capital cultural o informacional, capital simbólico. Como resultado de este proceso de concentración de diferentes especies de capital, tiene lugar un efecto de *emergencia* de un capital específico, propiamente estatal, que permite al Estado ejercer un poder sobre los diferentes campos y sobre los diferentes tipos particulares de capital (1994:99-100). Mientras la mayoría de sus contemporáneos echaba mano del concepto de *reproducción* para caracterizar las *estructuras* de clase duraderas en una economía capitalista, Bourdieu inauguró un enfoque original de la reproducción de las bases *culturales* del privilegio. En primer lugar, desarrolló la idea de «modos de dominación» (a partir de su estudio de los Kabyle) y el concepto de «capital cultural» para dar cuenta de un recurso social análogo, y complejamente entrelazado con el capital económico<sup>17</sup>: para Bourdieu, el «capital cultural» es convertible en capital económico a través de credenciales académicas avanzadas. Aún así, no obstante, está separado del capital económico y es valorado por sí mismo cuando, por ejemplo, las escuelas permiten a los grupos de elite mantener el poder reconociendo solamente como *inteligente* a su capital cultural, esto es, *sus* gustos por ciertos productos culturales (arte, literatura, cine, música), sus maneras de comportamiento, discurso, estilo de vestimenta y consumos. Este proceso educativo impone un tipo de «violencia simbólica» sobre los estudiantes que no son de la elite, en la cual los *instrumentos de conocimiento (...) que son arbitrarios*, son presentados como universales y objetivos<sup>18</sup>.

Sin embargo, autores como Balbi y Rosato (2003) han señalado un conjunto de limitaciones al enfoque de estos trabajos, toda vez que tenderían a naturalizar el carácter de *dominio especializado* atribuido a la política. Los campos bourdianos (en los cuales la separación en campos económico, jurídico, político, burocrático, religioso es definida en función de diferentes tipos de *capitales*) son equiparados a espacios de «relaciones objetivas entre posiciones definidas por su rango en la distribución de los poderes o de las especies de capital» (Bourdieu y Wacquant, 1995:76) y guardan relaciones posicionales entre sí. Posiblemente, cierta tendencia a circunscribir *la política* como un dominio especializado pueda deberse a la producción teórica nacida en sociedades donde, precisamente, la política se presenta como inextricablemente asociada a un entramado de instituciones especializadas que casi parecen encarnarla materialmente, *ser* la política misma (Balbi y Rosato, 2003). En acuerdo con lo planteado por Gaztañaga (2009), la naturalización del dominio político entraña diversos problemas. En primer término, suele producir una oscilación entre dos tendencias: o bien lo político se mecaniza y se subsume a variables estructurales donde los actores son una suerte de marionetas condenadas a su posición social (se apela a la política como lugar donde meramente se dirige el poder y a sus actores como especialistas del Estado), o bien se sobrevalora la agencia de los políticos profesionales, en relación a sus posibilidades de disponer de recursos materiales y simbólicos dentro de los espacios de la política. En segundo lugar, «por la propia tendencia a la naturalización, terminan traicionando las ideas en que supuestamente se inspiran, ya que aquello que hace a la especificidad de la política (...) no es su autonomía sino su condición de procesos

<sup>17</sup> El *capital cultural* se refiere a un tipo de crédito simbólico que uno adquiere al aprender a encarnar y representar signos de la posición social. Consiste en una serie de competencias y rasgos característicos de la personalidad, tales como *gusto* o *inteligencia*. Por este crédito, las acciones de los sujetos con una posición social más alta automáticamente logran una mayor aceptación y legitimidad.

<sup>18</sup> Tal violencia simbólica tiene un efecto de invalidación sobre sus receptores. Mientras desarrollan un sentido de su posición social, y del relativamente degradado valor de sus propios recursos culturales y lingüísticos en situaciones sociales dadas, las personas que no son de la elite también tienden a desarrollar «*un sentido de sus límites sociales*».

de definición y redefinición de sentidos, donde se producen y despliegan representaciones sociales» (Gaztañaga, 2009:31). Así, el poder es constitutivo de lo social porque lo social no podría existir sin las relaciones de poder que le dan forma. De hecho, la reflexión sobre las *relaciones de poder* ha ganado espacio en la antropología en el transcurso de las últimas décadas. Si bien no constituye un tema extraño a la disciplina, las discusiones sobre la cuestión del poder, en vez de estructurarse como sub-área específica, parecen proponer estudios sobre los más variados aspectos de la vida social.

### **De una antropología política hacia una antropología de lo político**

En oposición a la concepción de lo político como *esfera* o *dominio* de la vida social (o al menos en un esfuerzo por relativizarlo) distintos autores han optado por rediscutir la especificidad de *la política*. En las últimas décadas han comenzado a circular trabajos que cuestionan aquellos enfoques que naturalizan la política como dominio especializado y autónomo. Se trata de trabajos etnográficos desarrollados desde 1990 en Brasil y Argentina, que proponen combinar el enfoque de lo político como un dominio especializado con otras perspectivas donde la especificidad de la política tiene que ser estudiada a partir de un análisis sustantivo que tenga en cuenta los modos en que se entrecruzan los diferentes «dominios» (Gaztañaga, 2009). Estas investigaciones se han ocupado de problemas vinculados al ejercicio del poder político y las representaciones sociales construidas en torno suyo a partir de un fuerte énfasis en lo etnográfico y un interés especial por las concepciones *nativas* de la política.

En el campo de la antropología social argentina, autores como Boivin, Balbi y Rosato (2003) han insistido en la necesidad de comprender dicha especificidad a partir de análisis que tengan en cuenta los múltiples modos en los cuales lo político, lo económico y lo religioso se entrecruzan y conforman lo específico de la política. Sostienen que «no se trata de abandonar la visión de la política como dominio, esfera o campo sino de evitar reducirla a una concepción topográfica de la vida social para terminar por contemplarla como se observa un mapa donde, en abierta oposición con la realidad allí representada, el mundo parece hecho de espacios predefinidos y fijos» (2003:16). En un mismo movimiento, buscan relativizar el dominio de lo político y buscar su especificidad, para revelar las formas en que lo *específicamente político* es socialmente construido. La apuesta por una *antropología de la política* permite relativizar la concepción de la política como un dominio específico de la vida social, sin que ello necesariamente implique sostener la inexistencia de alguna especificidad de lo político (Frederic y Soprano, 2005). De allí, por ejemplo, la propuesta, formulada en el Brasil y que ha ejercido una influencia decisiva sobre el reciente desarrollo de los estudios de la política en la antropología argentina de desarrollar una *antropología de la política*, entendida como una alternativa a la *antropología política* (Balbi y Boivin, 2007). La *antropología de la política* centra su análisis en las múltiples maneras en que las categorías que habitualmente asociamos al universo de la política, así como otras que comúnmente se les asocian ('nación', 'político', 'público', etc.) o se les oponen ('privado', 'familia', 'economía', 'religión', etc.), son conceptualizadas por sujetos socialmente situados.

En el marco de este creciente interés del campo por la *antropología de la política*, algunos autores han recortado al Estado como objeto de estudio al punto tal de afirmar la existencia de

una *Antropología del Estado* (Schavelzon, 2010)<sup>19</sup>. En Argentina y Brasil, los estudios sobre el Estado se han nutrido de campos etnográficos diversos, como la educación, la salud, las fuerzas de seguridad<sup>20</sup>, los movimientos sociales, los partidos políticos y las políticas públicas. El afianzamiento de las investigaciones sobre el Estado desde una perspectiva etnográfica se inscribe, para autores como Hardt y Negri (1994) o Sousa Santos (2008) en procesos más amplios vinculados a la propia redefinición de los fundamentos de legitimidad del Estado moderno, los cambios en la soberanía estatal a nivel geopolítico; así como a procesos relativos a los propios Estados. Quizás, una de las discusiones más importantes vinculadas a la definición del lugar de la *Antropología del Estado* es la de la relación de este renovado interés antropológico con las investigaciones tradicionales en sociedades no modernas, antes denominadas *primitivas*: «Si algunos ven en el estudio del Estado una adaptación de la antropología a un objeto que le era ajeno debido a la desaparición de las sociedades tribales, otros ven, en cambio, un movimiento mucho menos abrupto» (Schavelzon, 2010). Es decir, este supuesto retorno del campo hacia el Estado no sería muy distinto de los estudios fundantes de la antropología, vinculados a los *pueblos sin Estado* toda vez que la antropología estaría haciéndose básicamente las mismas preguntas en torno a las cuales (consolidación del enfoque etnográfico mediante) construyó su propia autoridad disciplinar. Como afirma Schavelzon (2010), en un contexto etnográfico diferente, la antropología sigue preguntándose por el modo en que una sociedad resuelve sus problemas, por cómo los explica, por los conflictos que encuentra en su realización, sus cosmologías, sus instituciones y los modos de organización social y política. Si la reflexión acerca del Estado comenzó en aquellas sociedades que supuestamente carecían de él (al menos, en su definición moderna), la reciente expansión de los estudios antropológicos del Estado abre la puerta a interrogantes de distinto orden que precisan rediscutir las propias concepciones del Estado en la teoría social. La histórica cercanía de la antropología con los *no-estatal*, lo periférico o lo diferente ha sido rediscutida en las últimas décadas y esta tesis se inscribe en estos debates. Asimismo, tal como afirma Bourdieu, proponerse pensar el Estado significa exponerse a retomar por cuenta propia un pensamiento de Estado, «a aplicar al Estado unas categorías de pensamiento producidas y avaladas por el Estado, por lo tanto a no reconocer la verdad más fundamental de éste» (1994: 91).

La política, el poder y también el Estado han sido objeto de la reflexión de las ciencias sociales desde su propia organización disciplinar<sup>21</sup>, a partir de dos enfoques principales (Schavelzon, 2010). Para algunos, el Estado es una entidad o una racionalidad omnipresente, incluso más allá

<sup>19</sup> Las revistas *Cuadernos de Antropología Social* de la UBA e *Íconos* de FLACSO Ecuador han dedicado números recientes a la Etnografía del Estado (ver *Cuadernos* 2008; *Íconos* 2009). En Bolivia, el PNUD editó en el año 2007 un volumen sobre antropología del Estado (Lagos y Calla, 2007) con trabajos en la región y traducción de textos clásicos, e incluyó una etnografía del Estado del Ministerio de Educación en la publicación central de su *Informe Anual de Desarrollo Humano* (PNUD, 2007) que «en su presentación, fué considerado por el vice-presidente del país y ex profesor de sociología Álvaro García Linera, como el libro más importante en las ciencias sociales de las últimas décadas»

<sup>20</sup> En Argentina, una referencia de este campo lo constituyen los trabajos compilados por Tiscornia sobre «Burocracias y violencias» y, en Brasil, los de Kant de Lima sobre policía y justicia en Río de Janeiro (1995).

<sup>21</sup> Esto no significa que la reflexión sobre estos temas haya comenzado con la organización disciplinar de fines del siglo XIX. Los hombres, decía Durkheim, no esperaron a la creación de las disciplinas sociales para pensar acerca de los problemas de sus sociedades que les resultaban acuciantes: «El hombre no puede vivir en medio de las cosas sin formular sus ideas sobre ellas y de acuerdo a las cuales arregla su conducta (...) Los hombres no han esperado a la ciencia social para forjar sus ideas respecto del derecho, la moral, la familia y la misma sociedad, pues estos hombres las necesitan para vivir».

de las instituciones de gobierno. Para otros, el Estado es una ficción que debe ser descartada de todo análisis de la vida social; una construcción ideologizada y, por tanto, un concepto de dudosa fertilidad teórica al momento de pensar las instituciones, el gobierno y el poder<sup>22</sup>. Esta oposición, en términos de idealismo o materialismo, confronta también objetos de estudios distintos en cada caso. Mientras unos estudian el Estado como ideología, racionalidad, símbolos y clasificaciones; otros buscan las relaciones y las prácticas sociales. Esta primera oposición, groseramente establecida en términos binarios, ha encontrado soluciones intermedias; enfoques orientados a dejar de lado la dicotomía entre materialidad e idealismo. La distinción entre Estado y gobierno constituye, asimismo, parte de este debate. Siguiendo a Hunter (1998), es posible entender al *gobierno* como un conjunto de tecnologías intelectuales y administrativas, irreducible al *Estado* (como principio de soberanía). De hecho, Gramsci ha sido uno de los pensadores que más claramente amplió la idea de Estado al considerar a la sociedad civil como parte del mismo. Es fundamental la insistencia de Gramsci en pensar el Estado y la sociedad civil juntos, por medio de conceptos como hegemonía y bloque histórico: «Uno no puede teorizar acerca del Estado y luego teorizar acerca de la sociedad o viceversa. Más bien, el Estado y la sociedad están vinculados por el bloque histórico - el que toma la forma de un contrato social específico -y, de ese modo, la hegemonía se despliega en una formación social particular» (Trouillot, 2001).

El interés de Gramsci por cuestiones como el Estado, la cultura y la hegemonía se vincula a su percepción que en Europa las formas de dominación se habían renovado y complejizado desde el momento en que escribieron Marx y Engels (Novaro, 2010). Los movimientos revolucionarios en Europa y la expansión territorial europea son algunos de los procesos centrales que ponen en evidencia los cambios en el contexto, atravesado por el progresivo auge de tendencias racionalizadoras de la producción. Advierte que desde fines del siglo XIX y principios del XX el Estado ha adquirido nuevas funciones y se han producido múltiples procesos de organización de las clases subalternas; por lo que uno de los propósitos es hacer evidentes las estrategias del sistema dominante para imponerse no sólo por la coerción, sino también por el consenso y la *adhesión voluntaria* de los dominados: «El Estado tiene y pide consenso, pero también «educa» por medio de asociaciones políticas y sindicales que son, sin embargo, organismos privados, dejados a la iniciativa privada de la clase dirigente». Esta *adhesión voluntaria* se produce en gran medida desde espacios privados en la sociedad civil, la cual constituye para Gramsci «*esfera de la educación permanente del consentimiento de las grandes masas*». Critica, por tanto, la concepción liberal que supone la disociación orgánica entre la *sociedad civil* y el Estado como argumento contra la intervención estatal en la economía (Rockwell, 1987). Tal como sugiere Novaro (2010), además de ser una instancia donde los grupos dominantes buscan convencer y persuadir a los otros grupos sociales, la sociedad civil se presenta también como una instancia de resistencia, constituyéndose en el lugar de la asociación de los intereses contrarios a la orientación gubernamental<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Siguiendo a Foucault, «el Estado no es más que una entidad compuesta y una abstracción mitificada cuya importancia es mucho más limitada de la que se cree. Lo que es importante para la modernidad, es decir para nuestro presente, no es tanto la estatalización de la sociedad cuando la gubernamentalización del Estado» (1991:95).

<sup>23</sup> Cuando Gramsci hace referencia a que el Estado *educa*, se trata de una función pedagógica que tiene por finalidad adecuar la cultura a las necesidades de reproducción del modelo capitalista.

Junto con la preocupación por entender cómo se ha generado el consenso, Gramsci procura precisar las formas en que se pueden desarrollar concepciones que se opongan a él entre las masas populares. A partir del análisis de los mecanismos de dominación intenta proyectar una estrategia para la clase obrera. Introduce importantes reflexiones sobre las formas de pensamiento y la cultura, las cuales se vuelven particularmente centrales teniendo en cuenta las preocupaciones tradicionales de la Antropología sobre los límites de las definiciones y conceptualizaciones sobre la cultura. En este punto, la lectura de Gramsci resulta imprescindible para considerar la forma en que los procesos culturales están atravesados por el poder y por los modos de vivir y experimentar la clase. En un artículo publicado en 1917 en el periódico *Avanti!*, definía la cultura en los siguientes términos (Crehan, 2002): «Doy a la cultura el siguiente significado: ejercicio del pensamiento, adquisición de ideas generales, hábito de relacionar causas y efectos. Para mí todo el mundo es culto, porque todo el mundo piensa, todo el mundo relaciona causas y efectos». Esto es, la idea de cultura, lejos de las concepciones tradicionales, aparece en él como pensamiento en acción y medio que le permite a los sujetos comprender activamente su lugar en la realidad en la que vive (Crehan, 2002), es decir, asociada a la conciencia del propio lugar histórico (Novaro, 2010)<sup>24</sup>. A partir de esta primera visión política de la cultura, desarrolla la crítica a las teorías que conciben dicotomías entre *formas puras de saber y entender* y *formas opacas* a las que debe revelarse la verdad. También es importante aclarar que la cultura nunca fue para Gramsci un simple *reflejo* de una base económica más profunda (Crehan, 2002), es decir, las culturas no constituyen sistemas coherentes y lógicos. Por el contrario, sostiene la necesidad de trabajar a partir de las formas complejas y muchas veces fragmentarias e *incoherentes* de las visiones del mundo de los sectores subalternos.

Todas estas precisiones aparecen condensadas en su noción de *hegemonía*, concepto que Gramsci utilizó para explicar la adhesión de los obreros a propuestas burguesas. Desde su perspectiva, la burguesía resulta clase hegemónica en tanto, en alguna medida, es capaz de hacer avanzar al conjunto de la sociedad, aún a costa de abandonar sus intereses corporativos y ampliar sus intereses de clase, es hegemónica también en tanto puede organizarse la sociedad de acuerdo con sus intereses y visiones, haciendo que los mismos sean aceptados como *realidad normal*. A partir de aquí afirma que: «Toda relación de hegemonía es necesariamente una relación pedagógica»<sup>25</sup>. En sus escritos, la hegemonía adquiere un doble sentido: expresa la capacidad del grupo dominante de contrarrestar la formación de un nuevo bloque histórico y a la vez la capacidad creciente del grupo *fundamental* dominado de escindirse, superar el corporativismo y establecer alianzas en torno a una transformación de relaciones sociales (Rockwell, 1987). La dirección hegemónica se presenta como la posibilidad de un grupo dirigente de «tomar a su cargo el conjunto de problemas de la realidad nacional e indicar sus soluciones concretas»; requiere avances materiales para mantener una relativa cohesión entre diversas fuentes sociales aliadas con el grupo que detenta el poder incluyendo, en ciertos

---

<sup>24</sup> Sobre este tema, decía Gramsci: «Podría decirse que todos los hombres son intelectuales, pero no todos los hombres tienen en la sociedad la función de intelectuales. No hay actividad humana en la que se pueda excluir toda intervención intelectual, no se puede separar el *homo faber* del *homo sapiens*».

<sup>25</sup> Al respecto, Bourdieu señala que las relaciones de fuerza más brutales son al mismo tiempo relaciones simbólicas y los actos de sumisión, de obediencia, son actos cognitivos que, en tanto tales, ponen en marcha nuevas estructuras cognitivas, formas y categorías de percepción (1994).

momentos históricos, fuerzas potencialmente antagónicas<sup>26</sup>. La inserción estatal en la sociedad civil y la relación sustancial de organismos *privados* con el poder estatal se dan en función de este proceso hegemónico (Rockwell, 1987). En contraposición con la concepción liberal, la sociedad civil aparece como el conjunto de relaciones sociales resultantes de los sucesivos movimientos políticos de construcción de hegemonía (resulta interesante pensar aquí: *¿cómo se han construido históricamente las posiciones del Estado en los procesos de construcción de hegemonía?*)<sup>27</sup>. A continuación, se presentarán los principales rasgos y alcances del concepto de *sociedad civil* en la perspectiva gramsciana a partir de la reconstrucción que han realizado diferentes autores de este término (Rockwell, 1987)

- a. *Sociedad civil* no equivale a *la sociedad*, sino que en tanto concepto mantiene un valor analítico respecto a las formaciones sociales históricas<sup>28</sup>. La construcción histórica de la sociedad civil de ninguna manera es privativa de la burguesía como clase, sino que se materializa en cada formación social en esa estructura de relaciones específicas que posibilitan la creciente organización y eficacia política (Rockwell, 1987).
- b. *El desarrollo histórico de la sociedad civil tampoco es lineal*: en ciertas épocas su constitución efectivamente corresponde al surgimiento de la hegemonía burguesa; en otras, se conforma bajo la cobertura legal y con el apoyo material del Estado nacional. No obstante, de ninguna manera sigue siendo siempre el interés del grupo dominante o del Estado mantener ese desarrollo. Para Gramsci, son constantes los intentos de la burguesía de controlar o de mediatizar las relaciones constitutivas de la sociedad civil, de limitar el acceso a sus espacios a ciertos grupos o bien de construir relaciones unidireccionales donde se restringe la participación posible de los grupos subalternos.
- c. *La construcción de la sociedad civil es también tarea de la organización alternativa y de la oposición*: en ciertas épocas, se retoman formas de organización social pre-capitalista que adquieren nuevos sentidos al articularse a los procesos políticos disidentes.
- d. *La sociedad civil es espacio de encuentro y de lucha de múltiples fuerzas políticas*: no es un sujeto único en oposición al Estado. Pero además, la sociedad civil, entendida

---

<sup>26</sup> Si el Estado está en condiciones de ejercer una violencia simbólica es porque se encarna en la objetividad bajo forma de estructuras y de mecanismos específicos y en la *subjetividad*, bajo formas de percepción y de pensamiento (Bourdieu, 1994).

<sup>27</sup> Autores asociados al pensamiento social *neofoucaultiano* como Rose y Miller han definido el *poder de gobierno* en clave de la hegemonía gramsciana, al sostener que dicho poder «está condicionado por su capacidad para componer y estabilizar un ensamblado de fuerzas a través del cual sus objetivos pueden ser traducidos en acciones de otros. (...) La traducción tiene éxito solamente en la medida en que un agente consigue imponer un modo particular de pensar y actuar de otro» (en Hunter, 1998:243). El propio Gramsci ha caracterizado al Estado capitalista como productor y regulador de formas culturales hegemónicas, que se incorporan a nuestras prácticas en tanto sujetos. Así, es un agente central de la regulación moral de la sociedad en términos de un proyecto normalizador, «volver natural, parte ineludible de la vida, en una palabra “obvio”, aquello que es en realidad el conjunto de premisas ontológicas y epistemológicas de una forma particular e histórica de orden social» (Corrigan y Sayer, 2007:45). Las prácticas del Estado no son los únicos medios por los cuales se efectúa esta regulación moral, pero sí son fundamentales.

<sup>28</sup> Gramsci describe la sociedad civil en *Oriente* como «primitiva y gelatinosa», en los países de *Occidente* es más bien una «estructura muy compleja y resistente». Con ello señala que diferentes formaciones sociales, en distintas épocas, muestran mayor o menor desarrollo de la sociedad civil, esto es, mayor apertura, complejidad y socialización de los espacios civiles. El desarrollo de la sociedad civil tiende a superar la disgregación relacionada con el modo de producción feudal, con el campesinado y con ordenamientos políticos verticales y autoritarios (Rockwell, 1987).

como apertura, complejidad y riqueza cultural de las relaciones sociales que conforman la vida social.

- e. *La construcción de la sociedad civil es resultado de procesos políticos*: en determinadas sociedades y coyunturas, estos procesos tienen lugar a partir de acciones estatales que son constitutivas de la sociedad civil (la educación básica universal, por ejemplo).

El concepto de *sociedad civil* se aleja así de su sentido liberal y se vincula con la idea de una progresiva socialización de la humanidad<sup>29</sup> de cara a un movimiento histórico hacia el *fin del Estado, o sea, la reabsorción de la sociedad política en la sociedad civil* (Rockwell, 1987). Desde esta concepción, Gramsci se aleja de ciertas posiciones marxistas al criticar tanto las ideas deterministas asociadas con la idea de evolución unilineal como las posiciones voluntaristas que eluden el análisis de las situaciones y los procesos políticos e históricos que impiden o posibilitan esa transformación fundamental de la sociedad. Tal como sugiere Crehan (2002), Gramsci tampoco tenía una visión teleológica de la historia social y *dedicó poco tiempo a quienes la tenían*: «La concepción sobre la que se funda esta aversión no puede ser otra que la certeza inquebrantable de que en el desarrollo histórico existen leyes objetivas del mismo carácter que las leyes naturales, a lo cual se agrega la creencia en una teleología predeterminada similar a una religión: como las condiciones favorables se verificarán ineludiblemente y como de ellas se derivarán, de forma bastante misteriosa, acontecimientos palingenésicos, es evidente que toda iniciativa tendiente a predisponer y a planificar estas condiciones es no sólo inútil sino perjudicial» (Crehan, 2002:97). Se dedica más a combatir el economicismo dogmático que a afirmar la importancia de la instancia económica: «su énfasis en los factores no económicos es en parte, y sólo en parte, un reflejo de sus debates con sus adversarios izquierdistas» (Crehan, 2002:110). Al menos en el sentido que Gramsci otorga a este concepto, la dominación se traduce en la organización ideológica del consenso a nivel cotidiano, y nunca es completa y total, sino que siempre supone la posibilidad de la diferenciación<sup>30</sup>. Así, la visión dominante está presente como conocimiento del sentido común, pero no es la única posible. Frente a ella los miembros de la clase subordinada pueden realizar una apreciación crítica de sus condiciones de vida, las cuales suelen articularse fragmentariamente. De allí la importancia de generar entre las clases subalternas un nuevo liderazgo intelectual y moral, una nueva dirección cultural, unificar voluntades disgregadas para formar una voluntad colectiva y propiciar *la autonomía cultural de las clases subordinadas* (Novaro, 2010).

### «Repensando institución»<sup>31</sup>: algunas consideraciones en torno al concepto institución.

Tal como afirma Rockwell (1987), el interés en la dinámica interior y la expresión cotidiana de las instituciones orientó la discusión acerca del Estado y su relación con las instituciones. La

<sup>29</sup> En el sentido de un movimiento histórico hacia las condiciones objetivas del socialismo (socialización del modo de producción) (Rockwell, 1987).

<sup>30</sup> Esta perspectiva resulta claramente coincidente con la forma en que Thompson, en su análisis de la sociedad inglesa del siglo XVIII, describe la relación entre dominantes y dominados (deteniéndose en sus mutuas concesiones y manipulaciones), en el lugar activo y creativo que este autor reconoce en la plebe, en el carácter dinámico de las relaciones de fuerza que determinan los límites de *lo posible* y *lo pensable* en una época.

<sup>31</sup> El título de este apartado hace referencia al clásico texto *Repensando institución: una lectura de Gramsci* en el cual Elsie Rockwell retoma elementos y relaciones que son constitutivos de la institucionalidad social, a partir de la reconstrucción del concepto *institución* en distintos textos de Gramsci.

pregunta central era cómo se encuentra el Estado dentro de las instituciones, en lugar de cómo éstas se encuentran o no *dentro* del Estado. Paradójicamente, una primera lectura de los escritos de Gramsci pareciera arrojar poca luz sobre el problema de las instituciones. Sin embargo, la discusión de los escritos gramscianos está armada en gran medida en torno a los análisis concretos de lo político como proceso que atraviesa, sin ser idéntico a ella, la trama institucional (Rockwell, 1987). De ahí que se puede encontrar en estos textos ciertas ideas constantes que ayudan a repensar la concepción de institución. Frente a una tradición teórica centrada en una concepción de institución ligada al Estado como poder que establece, legitima y finalmente garantiza mediante la coacción el orden institucional; las instituciones en los textos de Gramsci aparecen como «*formas históricas bien caracterizadas y casi únicas*», en la heterogénea trama de una sociedad civil considerada como escenario de luchas sociales y procesos políticos. El análisis gramsciano muestra rupturas con las definiciones tópicas, normativas y racionalistas de institución; recupera los múltiples elementos culturales, incluyendo conocimientos y concepciones del mundo implícitos y contradictorios, en juego con la conformación institucional; identifica momentos de eficacia política, en que la actuación de ciertos sujetos, es decir, de fuerzas sociales organizadas, explica la continuidad o el desplazamiento de la institución en la historia; redefine los conceptos de coerción y consenso como una *doble perspectiva* sobre los procesos políticos que conforman la trama institucional de la sociedad civil (Rockwell, 1987). La producción de interpretaciones *coherentes* implica la emergencia de intelectuales orgánicamente vinculados a esa posición de clase (Crehan, 2002). Estos vastos conjuntos culturales son fenómenos profundamente históricos ligados a las relaciones económicas fundamentales: lo que en última instancia le interesa cuando habla de lo que persiste y lo que no, es el cambio o la transformación no de las *concepciones del mundo* sino de las relaciones básicas de poder de las que esas concepciones son una parte orgánica (Crehan, 2002).

Gramsci no rechazaba la tesis de Marx de las relaciones económicas fundamentales como resorte *último* de la historia, pero su proyecto intelectual daba prioridad a la reflexión sobre las condiciones de la emergencia de determinados paisajes políticos, son sus posibilidades concretas de transformación, en momentos históricos concretos. Tal como señala Rockwell (1987), de la lectura de los distintos escritos de Gramsci emergen algunas ideas recurrentes en los análisis que hace de ciertas organizaciones (entre ellas, la iglesia, el partido y la escuela) como instituciones de la sociedad civil que adquieren importancia en determinadas situaciones políticas. A continuación, se destacarán algunas de sus características más generales de su concepción:

- a. *La historicidad de las instituciones*: Las organizaciones son generadas, transformadas, mantenidas y destruidas históricamente. Este carácter histórico contrasta con otras concepciones en que ciertas instituciones son componentes *universales* de cualquier estructura social, o bien producto de una tendencia evolutiva hacia la racionalización de la sociedad, constituidas y legitimadas por el poder estatal<sup>32</sup>. La conservación o transformación histórica no es cosa de voluntad, sino de historia real, de fuerzas materiales: «La historia es siempre historia contemporánea, es decir, política».

<sup>32</sup> Gramsci describe y analiza ese devenir histórico de las instituciones en términos sumamente concretos. No describe en abstracto a la *Iglesia* o a la *Escuela*: analiza determinados grupos o jerarquías eclesiásticas, diversas modalidades o niveles educativos o tipos de organizaciones culturales. En lugar de establecer estructuras, normas o funciones, traza las relaciones cambiantes.



- b. Las instituciones no se encuentran adscritas a determinado dominio, instancia o esfera social, ni se definen en correspondencia con determinadas funciones constantes o exclusivas». Tal como recuerda Rockwell (1987), la riqueza de los análisis de Gramsci se debe en parte a su constante ruptura con los esquemas tópicos, como son el modelo de los «tres pisos» (económico, político, ideológico), la dicotomía estructura-superestructura y la separación de lo privado y lo público. Por otra parte, las instituciones no sólo pertenecen siempre a una misma esfera social, sino que la unidad analítica tiende a rebasar su definición formal. Es decir, la definición de la institución no se agota en la delimitación formal de su ámbito, función o estructura. A decir de Rockwell (1987), la ruptura con un ordenamiento típico es consecuencia del reconocimiento de que el orden legal, considerado *natural*, es en realidad producto de procesos de lucha que lo anteceden y lo transforman históricamente.
- c. *La problematización de la unidad interna de las instituciones*. En numerosos textos, Gramsci ha hecho referencia al «problema fundamental» en la historia de la sociedad civil, esto es, *lograr la unidad socio – cultural*. El término *coherencia* en sus textos no se refiere a la articulación de un discurso formal correspondiente a una concepción del mundo libre de contradicciones sino a la superación de la escisión entre el *pensar y el obrar*. Los movimientos políticos que logran construir históricamente algún grado de coherencia en la medida que devienen hegemónicos, encuentran límites objetivos en la estructura de clase de las sociedades analizadas por Gramsci (Rockwell, 1987). A diferencia de las definiciones legales, el entramado real del orden social muestra instituciones esencialmente múltiples y heterogéneas, tanto por su correspondencia con la división interna de las formaciones sociales como por su conformación histórica<sup>33</sup>. Sobre esta matriz histórica y estructuralmente heterogénea, la unidad es producto de procesos históricos precisos siempre relacionados con las luchas por la hegemonía<sup>34</sup>. Tal como sugiere Rockwell (1987), la coherencia o diferenciación interna de las instituciones no se debe a la *internalización* o *desviación* respecto de las normas; es producto del carácter contradictorio e histórico de la misma formación social.
- d. *El problema de la heterogeneidad – coherencia de la formación social es la base de lo cultural, como parte constitutiva del orden social*. Gramsci insiste en el carácter «heterogéneo, abigarrado y heteróclito» de las expresiones culturales, particularmente del sentido común, dentro del cual se encuentran fragmentos y sedimentaciones de

<sup>33</sup> Además de la matriz estructural e histórica, la relación dirigentes – dirigidos expresa y refuerza esa heterogeneidad institucional. Si bien, por la necesidad misma de mantener *la dirección intelectual y moral*, el Estado realiza acciones tendientes a unificar la concepción del mundo y las normas prácticas de los grupos *subalternos* para evitar la escisión social fundamental, a la vez genera distinciones en la organización cultural hegemónica.

<sup>34</sup> Para Gramsci, la hegemonía significa también que una clase, o una alianza de clases, ha conseguido trascender sus propios intereses corporativos y ha incorporado al menos parte de los intereses de clase clases subordinadas para representar aparentemente los intereses de la sociedad en su conjunto (Crehan, 2002). Así, una clase o alianza de clases dominante es aquella que ha conseguido impulsar la creación de una cultura hegemónica que en realidad encarna su visión del mundo, pero que se presenta como representante no sólo de sus propios intereses, sino también de los intereses de la sociedad en su conjunto. Pero conviene señalar, tal como recuerda Crehan (2002), para Gramsci ninguna cultura hegemónica, por ilimitado que parezca su poder, se ve del todo estable y libre de contradicciones; su reproducción nunca puede darse por sentada: «Toda hegemonía representa sólo un momento puntual en el incesante devenir de la historia, con sus fuerzas en lucha».

múltiples concepciones del mundo, sistemas filosóficos, creencias y conocimientos correspondientes a otras tantas épocas históricas y culturas locales (Rockwell, 1987)<sup>35</sup>.

Gramsci no supone la determinación absoluta del individuo por la estructura social considerada como *inmanente*, objetiva y externa, sino que replantea esta relación en los siguientes términos: «Es verdad que, hasta ahora, a estos organismos supraindividuales se les ha dado una significación mecanicista y determinista; de ahí la reacción contra este punto de vista. Es preciso elaborar una doctrina en la cual todas estas relaciones sean activas y estén en movimiento, fijando bien claramente que la sede de esta actividad es la conciencia de cada hombre» (en Rockwell, 1987:38). Esta integración del sujeto con las relaciones sociales y que a la vez son objeto de su conocimiento y actividad fue necesaria dado que el sujeto en el cual Gramsci están pensando es, fundamentalmente, un sujeto político. El sujeto es considerado únicamente en tanto difunde o elige una concepción del mundo o realiza una acción como elemento de una fuerza política efectiva. Son estas fuerzas las que se constituyen en actores capaces de «determinar una acción coordinada y simultánea en el tiempo y en el espacio geográfico, en el que se verifica el hecho histórico». Tal como sugiere Rockwell (1987), Gramsci es explícito en su rechazo tanto a concepciones *voluntaristas*, que atribuyen el devenir histórico al *factor subjetivo*, como a las posiciones *inmanentistas* que suponen una determinación estructural sobre todo devenir político. Esa dualidad se resuelve sólo en los análisis de luchas sociales en momentos históricos precisos, en los que determinadas fuerzas sociales constituidas históricamente, actúan políticamente. Desde esta concepción, parece tener poco sentido analizar cualquier realidad institucional sin considerar los procesos que la constituyen, gestados y apoyados por las acciones de determinadas fuerzas políticas. Así, el conjunto de las relaciones sociales que definen al hombre se transforma en proceso en el cual la actuación de sujetos concretos conserva o modifica ciertas relaciones sociales que tienden a mantener o romper la relativa unidad del ordenamiento institucional: «estos actores inciden en la constitución de las instituciones; se dan conformaciones únicas como resultado de su actividad».

Por otra parte, los conceptos de *coerción* y de *consenso* son centrales a la concepción gramsciana de la institucionalidad sociopolítica y de la dinámica entre determinación y fuerzas políticas; con sentidos diferentes a los usos más usuales de estos términos. En relación al *consenso*, lejos de señalar la pasiva adhesión a un orden social establecido, adquiere en Gramsci un sentido activo: no es efecto de la unidad cultural *natural* de una formación social, sino el resultado de procesos generados por las fuerzas políticas hegemónicas o por grupos que buscan

---

<sup>35</sup> Es importante reconocer que Gramsci no plantea una distinción entre un sentido común heterogéneo propio de los simples y una filosofía coherente como posibilidad exclusiva de los intelectuales o grupos dirigentes. Su reflexión acerca del sentido común es más general: «se es conformista de algún conformismo, se es siempre hombre masa u hombre colectivo». En este sentido, el carácter heterogéneo e histórico de la concepción gramsciana de cultura representa un avance frente al concepto usual que postula sistemas homogéneos de significaciones compartidas por los integrantes de un grupo social. Esa concepción histórica de la cultura, que incluye componentes y referentes contradictorios del sentido común y de la práctica social, es la única compatible con la concepción marxista de formación social (Rockwell, 1987). Es decir, en distintos lugares y momentos históricos se dan efectivamente procesos de unificación tendientes a establecer una concepción coherente del mundo, en los cuales la coherencia relativa es resultado del trabajo intelectual entendido como socialización de una concepción del mundo: estos procesos enfrentan, sin embargo, los límites estructurales propios de la formación del bloque histórico. Dados estos límites, la posibilidad real de una concepción del mundo unitaria y coherente adviene [sólo] con la desaparición de las contradicciones internas que laceran a la sociedad humana (1987:29).

serlo, en diferentes momentos de la lucha social<sup>36</sup> (Rockwell, 1987). La coerción escapa a los sentidos habituales asociados a la represión, fuerza o violencia y hace referencia a cualquier proceso social que *obliga* a mantener o modificar las relaciones sociales que constituyen a los sujetos. Así, coerción y consenso son una «*doble perspectiva de la acción política y en la vida estatal*». *Lo político* cobra existencia en un espacio más amplio que la *sociedad política*: lo político atraviesa también a las instituciones de la sociedad civil, considerada por la ideología liberal como *apolítica*, auto-regulada o natural. A decir de Rockwell (1987), las instituciones se perpetúan o se desplazan, se modifican y se reorganizan históricamente, y así adquieren, en sucesivas épocas y lugares, diferentes pesos y sentidos en el movimiento de conservación o transformación de las relaciones que constituyen el orden social. En un caso, «la hegemonía nace de la fábrica y para ejercerse sólo tiene necesidad de una mínima cantidad de intermediarios... de la política y de la ideología». En otro, el Estado ejerce su fuerza hegemónica efectivamente para lograr avances permanentes en el desarrollo de la sociedad civil. Ahora bien, volviendo brevemente al debate en torno a *lo político* y *la política* a la luz de los aportes de Gramsci, es dable pensar que el hecho de considerar *lo político* como la posibilidad siempre presente del antagonismo requiere aceptar la ausencia de un fundamento último y reconocer la dimensión de indecidibilidad que domina todo orden. En otras palabras, requiere admitir la naturaleza hegemónica de todos los tipos de orden social y el hecho de que toda sociedad es el producto de una serie de prácticas que intentan establecer orden en un contexto de contingencia (Mouffe, 2007).

### **El *hacer política* en la perspectiva etnográfica: la política como construcción social**

Tal como sostiene Gaztañaga (2009), no basta con relevar concepciones nativas sobre la política, sino analizar la variabilidad de cómo operan en contextos y procesos sociales históricamente específicos. Aquellos que nos sentimos atraídos por el estudio de los procesos políticos y la construcción de las políticas públicas en el campo educativo, frecuentemente nos encontramos con experiencias e iniciativas que suelen ser presentadas como *nuevas formas de hacer política*. Esta cuestión del *hacer política* se constituye, por tanto, no sólo en un problema metodológico (¿cómo investigar los modos de construcción de la política?) sino también teórico (¿qué entendemos por *hacer política*?). Dicho esto, en el presente apartado voy a recorrer el problema teórico acerca del *hacer política* desde los aportes y enfoques propios del campo de la antropología social a los fines de aportar algunas consideraciones sobre el tema.

En particular, la idea de *carisma* cruza el campo de lo político, sin dejarse aprehender plenamente (Delgado, 2009), al mismo tiempo que constituye una categoría a la cual suelen acudir los análisis políticos cuando se proponen explicar las razones de adhesión o muestras de simpatía hacia ciertas *personas políticas*. Sin dudas, mucho le debe este concepto a la formulación de Weber en su ya clásico *Economía y Sociedad*, cuando afirmaba: «Debe entenderse por carisma la cualidad, que pasa por extraordinaria (...) de una personalidad, por cuya virtud se la considera en posesión de fuerzas sobrenaturales o sobrehumanas – o por lo

<sup>36</sup> Se trata de un proceso activo, resultado de la dirección hegemónica, que encuentra sin embargo límites objetivos en el contexto de formaciones sociales marcadas por profundas divisiones y distinciones sociales. Tampoco el consenso es mera imposición de significados ideológicos por el Estado o por grupos dominantes; es producto de la negociación y formación de alianzas políticas entre grupos sociales en determinados momentos históricos.

menos específicamente extracotidianas y no asequibles a cualquier otro» (Libro III); «El carisma puramente personal del caudillo tiene sus raíces en la idea de vocación en su expresión suprema (...) Éste pasa por el conductor interior – ente llamado de los hombres, éstos no se le someten en virtud de costumbre o estatuto, sino porque creen en él. Sin duda, él mismo, si es algo más que un vano y limitado advenedizo, vive su propia causa, persigue su misión. Pero la devoción de su séquito – de sus apóstoles, sus secuaces o partidarios – se dirige a su persona y sus cualidades» (Libro IX) (1996). A comienzos de la década de 1980, Robert Tucker (1995) retomó el concepto en *Politics as Leadership*, distinguiendo un tipo especial de carisma al cual denominó «*carisma de situación*». Según el autor, éste se despliega en situaciones en las cuales un líder suscita una respuesta carismática para ofrecer, en momentos de profundo malestar, un liderazgo que es percibido como un medio para la resolución de ese malestar. Para algunos analistas políticos, por ejemplo, la figura del socialista Hermes Binner en la provincia de Santa Fe suele aparecer como la contracara de este modo de comprender el liderazgo político (Delgado, 2009). En aquellos trabajos dedicados a analizar los procesos electorales y políticos de la provincia, Binner suele ser caracterizado como un hombre afecto al «*contacto directo, cara a cara, con la gente*» (Delgado, 2009:432). El estilo de construcción política binnerista, afirman, «se sostiene en un carisma de breve alcance y alto impacto que se fue forjando de modo casi artesanal y que (debido a ello) lo mantiene alejado de la impronta populista asociada al formato carismático-tradicional»<sup>37</sup>. A diferencia del *carisma*, el estilo de Binner suele ser caracterizado como un ejemplo de *liderazgo de popularidad* (Cheresky, 2003), construido sobre la base de un apoyo ciudadano que privilegia sus cualidades personales antes que su identidad partidaria<sup>38</sup>, recurre al contacto directo como modo de inserción territorial (Delgado, 2009) y tiende a rodearse de algún grupo de expertos que fortalezca su figura de potencial gobernante (Cheresky, 2007)<sup>39</sup>. Desde ciertas perspectivas, se afirma la existencia de un proceso de *personalización* de la política como un fenómeno cada vez más extendido en Argentina; en el cual la eficacia de la popularidad permite a los líderes ampliar su margen de maniobra para imponerse en las estructuras partidarias o bien prescindir de sus referencias sociales organizadas (Manin, 1992). Esta tensión entre *los partidos* y *las personas* como fundamentos de la representación y legitimidad política ha permeado asimismo los propios discursos de los actores locales. Desde el partido liderado por Martín Sabbatella, en más de una ocasión sus referentes han insistido en la necesidad de «construir un partido de ideas, no de personas»<sup>40</sup>.

En su estudio dedicado a la lealtad como valor moral en el peronismo, Balbi sostiene que el *carisma* constituye una de las categorías más populares en los análisis dedicados al peronismo en nuestro país. Desde su perspectiva, el empleo de la noción de *carisma* en la literatura social

<sup>37</sup> Entre 2006 y 2007 gran parte de la estrategia del socialismo en la provincia se basó en el contacto directo de Binner con los *vecinos*. Por un lado, multiplicó las instancias de encuentro en pueblos y ciudades del interior; por otro, redujo al mínimo la mediatización del vínculo con la dirigencia territorial que se enclonó detrás de su candidatura (Delgado, 2009).

<sup>38</sup> Un docente rosarino entrevistado hacía referencia a este tema del siguiente modo: «Creo que se buscó la persona de Hermes Binner por su perfil de persona honesta, confiable. Es médico, uno suele confiar en el médico. Él todavía tienen el prestigio personal, más que de partido. Es realmente un capital político».

<sup>39</sup> Para autores como Delgado (2009) y Cheresky (2009), aquí reside la clave «que permite trascender las breves fronteras de un partido que no preside y que, a nivel provincial (aún en tiempos de un acentuado debilitamiento de las organizaciones partidarias) aparece como altamente estructurado y disciplinado» (Delgado, 2009:433).

<sup>40</sup> Así se expresaba el propio Sabbatella: «En los últimos años, tenemos una democracia más de personas que de partidos. Ni la democracia ni los partidos pueden estar sujetos a una persona» (Página/12, 24/12/2005).

presenta dos grandes limitaciones: «La apelación a categorías como las de carisma o populismo en el análisis de hechos vinculados con el peronismo desemboca casi inevitablemente en el reemplazo de la explicación histórica por la taxonómica. Además de la razón general que acabo de apuntar, creo posible señalar otras dos que hacen específicamente a los trabajos vinculados con el peronismo: en primer lugar, el carácter totalizador que revisten esas categorías toda vez que son empleadas en relación con este universo temático y, segundo, la fuerte carga valorativa (evidente en el caso del concepto de fascismo pero muchas veces negada explícitamente en relación con otros términos de similar tenor) que las mismas acarrearán al ser empleadas en tal contexto.(...) La enorme diversidad de formas de organización, entramados institucionales, relaciones sociales y formas de actividad que se han desplegado a lo largo de la historia del peronismo (o que es dable encontrar en un momento determinado de su historia) es oscurecida por estas caracterizaciones totalizadoras de modo tal que se produce un efecto de reificación. En efecto, aquella característica que se ha atribuido al peronismo se transforma en una cualidad atemporal (o, quizás, en un conjunto de ellas) que todo lo explica al ser, simplemente, dada por supuesta como previa a cualquier hecho particular sometido a análisis: la clasificación deviene, así, reveladora y probatoria de una esencia, de un carácter distintivo del fenómeno peronista en su totalidad» (2007:16). Existen, sin embargo, muchos otros procedimientos analíticos que permiten mantenerse alejado de tales equívocos y mantener el foco sobre procesos históricamente construidos. Una de las alternativas es el análisis etnográfico, caracterizado por renunciar a explicaciones totalizadoras y evitar la introducción *a priori* de categorías analíticas deificadas para centrarse en la perspectiva de los sujetos sobre los hechos a analizar (Ibídem).

#### **La política local como problema teórico: discusiones en torno al concepto de *proximidad***

Así como la llamada «*crisis de representatividad*» parece haber ganado presencia en los discursos y análisis políticos, el registro de la «*proximidad*» es particularmente utilizado entre aquellos dedicados al estudio de la política local o municipal. El proceso de revalorización de la política local que actualmente aviva muchos de estos trabajos, plantea cierta mirada romántica respecto de la posibilidad de reconstruir el maltrecho lazo de legitimidad entre gobernantes y gobernados desde los municipios. Lo local aparece entonces como un ámbito en el que la política puede redimirse de su distancia, transformándose en gestión de problemas cotidianos a partir del conocimiento que la cercanía física entre gobernantes y gobernados plantea. En paralelo al clásico planteo de Manin (1998) sobre la *metamorfosis de la representación*, otros autores han preferido pensar en términos de una *crisis* de los lazos y formas de representación política. Tal es el caso de Schnapper, quien afirma que la cercanía, el contacto y la proximidad que ponen los gobiernos locales adquieren un nuevo relieve en el escenario político actual: «En respuesta a la aspiración del individuo democrático a no ser representado más que por sí mismo asistimos a reivindicaciones diversas para que se instaure una democracia a la que se llama participativa. Este término (...) implica la idea del ejercicio directo de la ciudadanía y la crítica de la representación. Es también eso lo que traduce el valor de la proximidad, opuesta a la abstracción y al carácter imaginario o tiránico de lo nacional republicano» (2004:178).

En algún sentido, el planteo de Rosanvallon encuentra similitudes con este planteo. En el marco de lo que denomina la *sociedad de la desconfianza*, cada vez más la legitimidad de los gobernantes se hallaría dissociada de la legitimidad de sus acciones; axioma que ha sido hecho por propio por autores que enfatizan la ruptura de un tipo de representación política expresada a través de partidos y sistemas de partidos permanentes ligados a sectores sociales determinados

(Novaro, 2000; Cheresky, 2006; Scherlis, 2009). En consecuencia, los partidos habrían perdido su base de sustentación clásica y, en cambio, el vínculo representativo estaría en la actualidad conformado en forma contingente por liderazgos sostenidos en la imagen pública construida desde los medios masivos de comunicación (Scherlis, 2009). El autor sostiene que la democracia, caracterizada desde sus orígenes por una *organización de la desconfianza*, ha exacerbado este rasgo original hacia formas más intensas. La *vigilancia*, la *denuncia* y la *evaluación* que Rosanvallon engloba en lo que llama «poderes de vigilancia» encuentra en el ámbito local un espacio privilegiado para desplegarse (Annunziata, 2010b). En este sentido, la *crisis de representación* se vincularía con la fragilidad de los soportes del reconocimiento, en términos de Bourdieu (1981), toda vez que el *reconocimiento* supone una pluralidad de estándares morales que disputan definiciones alternativas de las personas que, a la vez, buscan ajustarse a las comunidades imaginadas de referencia<sup>41</sup>.

Estos procesos vinculados a la pérdida de la confianza política vía los mecanismos de representación formal, provocó, ya durante los años noventa, la definición del problema de la política como «de naturaleza moral» (Frederiz, 2004), dando lugar a una demanda de mayor transparencia que derivaría en un discurso moralizador, centrado en la corrupción de la clase política. En este marco, el espacio local aparece como el más propicio para el continuo seguimiento y control de las acciones de los gobernantes: «Dado el contacto más próximo e inmediato entre representantes y representados, la apuesta por lo local es también un síntoma de la desconfianza» (Annunziata, 2010b). La pregunta por la capacidad de los espacios locales para tomar a su cargo las respuestas políticas puede entenderse como consecuencia de la crisis de los Estados centralizados (Ternavasio, 1991). Al menos en cierta medida, la apuesta a lo local es una de las apuestas de la desconfianza. Es un poder que reclama participación *desde arriba* a sus gobernados. (Annunziata, 2010b). Schnapper afirma que el término «democracia participativa», estaría dando cuenta del desarrollo de formas de implicación e involucramiento de los sujetos en los regímenes democráticos; aunque recubriendo experiencias y prácticas de alcances muy diferentes: desde el famoso Presupuesto Participativo de Porto Allegre hasta reuniones más modestas en los barrios y municipios. Según Schnapper (2004), los ciudadanos se conforman cada vez menos con votar a quienes los representan y pretenden, en cambio, que sus opiniones e intereses sean tenidos en cuenta en la gestión cotidiana de los asuntos públicos. Frente a este escenario, las políticas de descentralización y refuerzo de lo local aparecen como políticas y estrategias valiosas para gestionar los problemas y las poblaciones de manera eficaz (Annunziata, 2009).

En resumen, la promoción de la incorporación de la participación ciudadana en las políticas públicas parte, en muchos casos, de un argumento basado en una metáfora espacial según la cual el propósito sería *acercar* el Estado a los ciudadanos. Autores como Lefebvre y Le Bart (2005) coinciden en señalar que la proximidad se presenta en nuestros días como una evidencia social que no merece mayores discusiones: mayor proximidad supone mayor implicación y participación, lo cual redundaría en una mejor eficacia en la gestión de los asuntos públicos y, en consecuencia, la ampliación de los márgenes de legitimidad. El municipio de Morón, de hecho, ha sido caracterizado en ocasiones como un ejemplo paradigmático de experiencia

---

<sup>41</sup> Entendemos, siguiendo a Bourdieu, que las luchas por el reconocimiento son una dimensión fundamental de la vida social y que se basan en la acumulación de una forma particular de capital (1987).

exitosa y un modelo a seguir en términos de reconstrucción de los lazos de confianza entre gobernantes y gobernados<sup>42</sup>.

Ahora bien, lo local no constituye en sí mismo un valor positivo o negativo. Por un lado, los municipios han sido frecuentemente caracterizados por las racionalidades reformistas<sup>43</sup> como obstáculos para la transformación del Estado, como imposibilidad vinculada a modos de construcción política viciados por lo que políticos y académicos han dado en llamar *el aparato* (O'Donnell, 2005). Lo local importa toda vez que parecería que, sin el beneplácito de las redes y aparatos locales, no se puede gobernar ni ganar elecciones (Annunziata, 2009): «Los intendentes del conurbano son cada vez más relevantes para alcanzar la gobernabilidad, y no sólo por su peso territorial (...), en ellos recae en gran medida la capacidad (o voluntad) de contener la violencia y de garantizar la estabilidad del país. El aparato bonaerense ejerce un poder de seducción tan grande (porque encierra la promesa de triunfo más o menos seguro) que hasta ahora nadie se propuso seriamente transformarlo. Más bien todo lo contrario: la práctica más corriente consiste en perseguir la conversión del mayor número posible de piezas para hacerlo funcionar en beneficio propio» (O'Donnell, 2005:14). En el extremo opuesto, lo local es representado como panacea de la política, tierra en la cual el milagro político de la restauración de los lazos de confianza es posible; capaz de unir la proximidad, la eficiencia en la gestión y la participación. Y es aquí donde entra la fuerte apuesta al ámbito local, como espacio más propicio para este complemento participativo a la democracia irremediamente representativa.

El nivel de acción más apropiado para la participación ciudadana era entonces el nivel local (Annunziata, 2010b). La dicotomía cerca/lejos opera en un nivel no sólo simbólico, sino explicativo toda vez que en torno a este par de categorías se construye metafóricamente modos de comprender la política, los modos de gobierno de lo público y el lazo representativo; solapando otras dicotomías como bueno/malo, nueva política/vieja política, eficiente/ineficiente, representativo/no-representativo («*No se puede no ver que las formas de clasificación son formas de dominación*», decía Bourdieu)<sup>44</sup>. Tal como afirma Landau: «La metáfora espacial se afianza sobre la construcción de lo que podríamos llamar el mito del distanciamiento, que funda como natural la idea según la cual todo mal desempeño estatal debe ser explicado por la distancia creciente de las autoridades respecto de los ciudadanos» (2008:86)<sup>45</sup>. Lo que la idea de

<sup>42</sup> Boivin, Rosato y Balbi (1998) distinguen dos formas de *confianza*. Por un lado, aquella basada en el conocimiento personal del otro (es el caso de la relación del líder de la facción y sus clientes, o la relación que mantienen dos aliados políticos que además se consideran, amigos, parientes o colegas). Por otro, la confianza fundada en el conocimiento de ciertas referencias exteriores atribuidas al otro, que funcionan como signos visibles de su condición social. En este último sentido, la confianza resulta de la adhesión a símbolos comunes.

<sup>43</sup> Entendemos por *racionalidades políticas* el sentido sugerido por Rose, en tanto serie de dinámicas y reglas que condicionan el pensamiento y la forma de conceptualizar la realidad de aquellos sujetos que se encuentran a cargo de espacios de decisión y poder: «las racionalidades políticas son campos discursivos caracterizados por un vocabulario común cuyas disputas pueden ser organizadas por principios éticos que pueden comunicarse unos con otros, por explicaciones mutuamente lógicas, hechos compartidos y por significativos acuerdos en torno de problemas políticos clave» (1999:28).

<sup>44</sup> Parafraseando a Pierre Bourdieu (1996), el *poder simbólico* está fundado en dos condiciones: tiene que constituirse como un poder fundado sobre la posesión de capital simbólico (autoridad adquirida en luchas anteriores) y ser eficaz (lo que depende del grado en el que la división propuesta está fundada en la realidad).

<sup>45</sup> Esta categoría de distanciamiento fue analizada por Aboy Carlés, quien sostiene que a partir de la década de 1960, la literatura social caracterizan el vínculo de los ciudadanos con la política en términos de lo que él denominó *efecto de distanciamiento*: «El distanciamiento político se define a partir de dos dimensiones constitutivas: una práctico social y otra ético crítica. En su aspecto práctico

distanciamiento pretende plantear es que «la política no expresa la sociedad», o, en términos del lenguaje cotidiano, «que los políticos están lejos de la gente» (Ibídem).

Esta metáfora espacial pareciera tener un correlato temporal: cuanto más lejos se encuentran los gobernantes de los gobernados; más ardua pareciera ser la tarea de *acercamiento* y más tiempo insumiría a unos y otros restablecer sus lazos de confianza. La metáfora espacial de la *democracia de proximidad* parte de un supuesto que no discute: aquellos que se encuentran físicamente cercanos, conocen mejor las necesidades de quienes allí viven o trabajan. Como sostiene Landau: «El “alejamiento” de las autoridades respecto de los ciudadanos se considera parte de un proceso histórico y político reciente. Aun cuando en muchos casos no sea más que una imagen ideal de una realidad que nunca existió, la representación de un Estado cercano a los ciudadanos es lo que motiva los análisis que parten de esta visión» (2008:68). Sumado a esto, es importante señalar que la metáfora espacial no ha sido utilizada únicamente con fines explicativos o descriptivos; sino también evaluativos. Desde alguna asociaciones u organismos internacionales (i.e. Transparencia Internacional), se han diseñado instrumentos orientados a cuantificar y medir la cercanía o lejanía de los gobernantes respecto de sus gobernados; con el fin de construir *rankings* de calidad democrática. En este esquema, la *participación* se construye como un valor en sí mismo; independientemente de los fines hacia los cuales se oriente: «El modo de participación es indicador tanto de la imagen que se tiene de las autoridades estatales y de los ciudadanos, como de la articulación entre ellos. La modalidad que adquiere la participación (...) constituye un modo específico de articulación de la relación Estado-sociedad».

La definición de la participación como un modo de articulación particular de la relación Estado-sociedad, sin embargo, no siempre echó mano de la metáfora espacial. Por el contrario, se trata de un proceso reciente. En efecto, en los modelos sociales impulsados en la posguerra; sustentados en la construcción de una ciudadanía social sustentada por el mundo del trabajo (y su correlato de derechos sociales universales garantizados por un amplio abanico de prestaciones estatales), el Estado no estaba ni *lejos* ni *cerca* de los ciudadanos. En estos modelos, el Estado era el responsable de proveer a los ciudadanos los servicios necesarios para asegurar la inclusión social. De hecho, la metáfora espacial constituía un recurso ausente de los modelos de organización estatal. Este esquema sufrió profundas transformaciones a partir de la década de 1970, cuando se consolidaron las críticas hacia el modelo de Estado benefactor y su particular modo de articulación con la sociedad. Por izquierda y por derecha, el Estado fue acusado de una *excesiva presencia* en todas las esferas de lo social<sup>46</sup>.

---

social el distanciamiento es el proceso progresivo y continuo de alejamiento de individuos y grupos de la actividad política. En su aspecto ético crítico, el distanciamiento consiste en la generalización de una actitud de desconfianza y/ u hostilidad hacia la actividad política» (2001:23).

<sup>46</sup> En 1975, un informe de la Comisión Trilateral sobre la *crisis de las democracias* presentó muchas de las ideas que posteriormente impulsaron las transformaciones neoliberales de finales de la década de 1970 y comienzos de 1980 en Europa y Estados Unidos. Una de las principales preocupaciones del documento era cómo asegurar la *governabilidad*, lo cual suponía inevitablemente modificar el modo de relación establecido entre las autoridades estatales y los ciudadanos, es decir, los modelos de autoridad, de ciudadanía y de participación. En sus palabras: «La búsqueda de virtudes democráticas de igualdad y de individualismo ha conducido a la ilegitimación de la autoridad en general y a la pérdida de confianza en el liderazgo. La expansión democrática de la participación y del compromiso político ha creado una “sobrecarga” de demandas hacia el Estado y un desequilibrio de las actividades de gobierno».



Hacia la década de 1990, la consolidación del modelo neoliberal en América Latina estuvo acompañada de un discurso también crítico hacia *los políticos*; des-responsabilizando al propio modelo político-económico de los procesos de exclusión social y aumento de la debilidad Estatal como garante de los derechos sociales para el conjunto de la población. En otros términos, el problema no eran las *políticas*, sino los *políticos* o las *instituciones* (Landau, 2008)<sup>47</sup>. En la década de los noventa, el problema de la política comenzó a ser definido como de «*naturaleza moral*»<sup>48</sup> (Frederic, 2004) y la demanda de mayor transparencia derivó en un discurso moralizador, centrado en la corrupción de la clase política (Svampa, 2005). Si bien se analizará más detalladamente en los siguientes capítulos, no es menor señalar aquí que la propia categoría de *transparencia* organizó no sólo parte de los debates teóricos en torno a las transformaciones en las bases de la representación política, sino que también se constituyó en uno de los ejes privilegiados de las políticas públicas implementadas en Morón y Rosario. Uno de los hitos nunca ausentes del relato oficialista local en Morón, fue la instrumentación de la primera Audiencia Pública por la Licitación Pública de Recolección de Residuos Domiciliarios (2000), un área tradicionalmente sospechada de corrupción en los municipios, y en el caso de Morón en particular. En esa ocasión, la Fundación Poder Ciudadano actuó como monitor externo, adjudicándose la concesión del servicio de recolección de residuos a la empresa Urbaser, dentro del Programa de Contrataciones Transparentes<sup>49</sup>. Las Audiencias Públicas, como procedimientos para «el tratamiento de las cuestiones de mayor trascendencia para la comunidad, a fin de confrontar de forma transparente y pública las distintas opiniones y propuestas sobre los temas puestos en consulta» quedaron establecidas como uno de los mecanismos participativos más significativos en el relato local sobre la lucha contra la corrupción (Annunziata, 2010b). Pero también la creación de la Oficina Anti-Corrupción simbolizaba la convicción de que la corrupción era un espectro siempre latente y dispuesto a volver. Por eso se invitaba a los vecinos a ser vigilantes, denunciantes, haciéndolos así participar de la transparencia: «En este sentido, no sería absurdo concebirla como uno más de entre los mecanismos participativos creados desde el municipio, y uno de los más emblemáticos, junto con las Audiencias Públicas, en la constitución del relato de la llegada de Sabbatella al gobierno de Morón como el fin de una forma de gobernar y el comienzo de otra».

La publicidad de las declaraciones juradas patrimoniales de todos los funcionarios municipales y los concejales, así como la elaboración del Boletín Cuentas Claras<sup>50</sup> se inscriben también en el marco de las llamadas políticas transparentes del municipio. Además, el municipio de Morón se ha comprometido a brindar información sobre las políticas sociales que administra (padrones de perceptores de políticas sociales, presupuesto destinado a áreas sociales, criterios de incorporación, etc.), a través de la Oficina Anti-Corrupción, correspondiendo al CIPPEC el monitoreo de la implementación de las políticas sociales. En términos generales, podemos decir que transparentar la gestión aparece no sólo como uno de los caballitos de batalla de la retórica

---

<sup>47</sup> La relación entre la invocación a la *desconfianza* ciudadana y la construcción de la metáfora espacial es estrecha.

<sup>48</sup> Para Mouffe (2007), existe un vínculo fuerte entre el debilitamiento de la frontera política característica del modelo adversarial y la moralización de la política. En función de esto, sostiene que los antagonismos políticos actuales se están formulando en términos de categorías morales.

<sup>49</sup> En 2005, la experiencia de la Audiencia Pública por una nueva licitación fue reeditada. Esta vez, la Fundación Poder Ciudadano, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec) participaron como «observadores externos» invitados por el municipio.

<sup>50</sup> Se trata de una publicación trimestral con el detalle del origen y destino de los recursos públicos municipales, que comenzó a difundirse en 2006.

política, sino también como significativo articulador de las políticas públicas concretas; como un medio de *acercar* a los vecinos a sus representantes. El ámbito local es presentado como un espacio apropiado para el control de los gobernantes por los gobernados y, por lo tanto, como espacio estratégico de la transparencia. Pero, sobre todo, es el espacio para profundizar la democracia, dada la *cercanía* cotidiana entre representantes y representados, que facilita la construcción de canales para que los vecinos hagan oír sus voces y coloca a los primeros en contacto más directo con las demandas y necesidades de los segundos. La apuesta al ámbito local como espacio de la cercanía geográfica debe ser interpretada sobre todo como la apuesta a una cercanía simbólica entre representantes y representados (Annunziata, 2010b).

### Palabras finales

En tanto esta investigación parte de una preocupación por los procesos de construcción de las políticas públicas en el campo educativo, las similitudes y diferencias entre los sistemas formales de gobierno de la educación en Rosario y Morón no interesan en sí mismos, sino tan sólo en cuanto facilita el establecimiento de otro tipo de análisis comparativos. Se trata, ya no de comparar sistemas políticos formales sino de hacerlo con procesos políticos, apuntando con ello a hacer un aporte a la comprensión de la especificidad de la *política* y de los mecanismos de construcción social en cada uno de los dos municipios. Al observar la producción de sentidos sociales por parte de sujetos históricamente situados en el marco de procesos que, en principio, pertenecen al *dominio político*, el presente estudio se propone mostrar cómo las esferas de lo público y lo privado, de lo político y lo social, se entrecruzan formando una trama *densa* que representa el contexto dentro del cual los hechos y procesos que se analizan pueden ser comprendidos<sup>51</sup> (Balbi y Rosato, 2003). Este tipo de análisis, permite apreciar diversos aspectos de los procesos de construcción de las políticas públicas en el campo educativo: los sentidos asociados al *trabajo político* y la *milancia*, las relaciones entre público-privado, el rol de los distintos niveles de gobierno para garantizar el derecho a la educación, el papel de la política en general y el peso de las *personas y los nombres* en los procesos de construcción de candidatos políticos en el ámbito local. En este sentido, los municipios analizados fueron poniendo de relevancia los difusos y lábiles límites entre esferas, dominios o dimensiones de la vida social. En los dos procesos reseñados (Morón y Rosario), conviven la construcción de relaciones sociales en una trama más amplia de trayectorias en la política profesional y partidaria, con las relaciones institucionales y la historia política reciente en cada uno de los distritos. Tal como afirma Gaztañaga (2009), el estudio comparativo del *trabajo político* puede ser un ámbito de indagación fructífero para dar cuenta de cómo los límites de la política son construcciones sociales e históricamente situadas.

---

<sup>51</sup> En relación a la producción social de los significados, Clifford Geertz ha señalado que el objeto de la etnografía no es otra cosa que «una jerarquía estratificada de estructuras significativas», y por lo tanto el análisis debe consistir «en desentrañar las estructuras de significación y en determinar su campo social y su alcance» (1987:22).

## CAPITULO 3

### ***El porvenir de una ilusión: política, elecciones y gobiernos progresistas en Morón y Rosario***

#### **Introducción**

Este comienzo de siglo presenta un cambio favorable en la historia del continente, en una fase de construcción de alternativas al modelo impulsadas por gobiernos que se orientan en dirección contraria al proyecto neoliberal de los noventa (Redondo, 2010). En el curso de la última década, accedieron electoralmente al gobierno de numerosos países de América Latina partidos o coaliciones políticas que comparten, con diversos grados de parentesco, la misma filiación ideológica que los coloca en algún espacio de la izquierda del espectro político<sup>1</sup> (Pousadela, 2010). El período de recuperación que se inicia luego de las elecciones presidenciales del 2003 ha sido objeto de análisis e interpretaciones encontradas entre aquellos que plantean que no hay cambios sustantivos en la matriz de redistribución social a pesar de las mejoras en el nivel de ocupación y en los salarios, y los que sostienen que se está en condiciones de transitar hacia un nuevo *patrón de acumulación* (Feldfeber y Gluz, 2011). La llegada al poder de partidos, coaliciones y movimientos políticos procedentes del amplio espectro de la izquierda en tan rápida sucesión tras largos años de hegemonía neoliberal, tanto a la presidencia como a cargos de representación subnacionales, fue pronto designada como «ola izquierdista» o «giro a la izquierda». Esta renovación se produce luego de dos décadas de predominio de las políticas de orientación neoliberal, en las que se impulsó un modelo de desarrollo pautado por la apertura económica y la liberalización financiera, de acuerdo con los postulados del Consenso de Washington. Los actuales gobiernos de Morón y Rosario suelen ser considerados expresiones de este movimiento más amplio, una suerte de progresismo a la criolla en los niveles subnacionales. El presente capítulo se propone analizar críticamente estas cuestiones, a partir del estudio de los procesos políticos que consolidaron al Partido Socialista como fuerza gobernante en la provincia de Santa Fe, y en particular su paso por el municipio de Rosario; y el partido Nuevo Morón – Encuentro por la Democracia y la Equidad al frente del municipio de Morón. Nos proponemos sistematizar procesos políticos y sociales que, durante más de una década, han transformado la escena política de uno y otro distrito; y que

#### **Corte de boleta, tijeritas y “nueva política”: el triunfo de Martín Sabbatella y la consolidación de Nuevo Morón – Encuentro por la Democracia y la Equidad.**

Con excepción de la intendencia de Norberto García Silva<sup>2</sup> (UCR), en los primeros años de democracia luego de la última dictadura militar, y hasta el triunfo electoral de Martín Sabbatella

---

<sup>1</sup> Se cuentan entre ellos el Frente para la Victoria en Argentina, el Partido Dos Trabalhadores en Brasil, el Movimiento al Socialismo en Bolivia, el Partido Socialista chileno, la Alianza PAIS en Ecuador, la Alianza Patriótica para el Cambio en Paraguay, el Frente Sandinista de Liberación Nacional en Nicaragua, el Frente Farabundo Martí en El Salvador, el Frente Amplio en Uruguay y el Movimiento Quinta República en Venezuela.

<sup>2</sup> El justicialismo volvió a triunfar en Morón sólo en las legislativas de 2001, recuperando temporalmente su mayoría en el Concejo Deliberante en el marco de la crisis general del gobierno de la Alianza que permitió que operara el llamado *arrastré negativo* (Martínez, 2005).

en 1999, el municipio de Morón tuvo al frente de su Departamento Ejecutivo a referentes del Partido Justicialista. Martín Sabbatella asumió su primer mandato como intendente del municipio de Morón como parte de la ALIANZA en 1999. Su triunfo representaba el final del dominio justicialista en el distrito y lo presentaba como «la encarnación de la transparencia y de la nueva política frente a un pasado corrupto que se cristalizaba como contrapartida en la figura del ex-intendente Juan Carlos Rousselot» (Cheresky, 2009:236)<sup>3</sup>. Distintos autores caracterizan el triunfo de Sabbatella como la apertura de una *nueva era* (Annunziata, 2006); en la cual un joven frepasista de 29 años asumía el ejecutivo municipal (el intendente más joven de la provincia de Buenos Aires en ese entonces). El 10 de diciembre de 1999, cuando Sabbatella asume la intendencia, es una fecha considerada por el oficialismo un momento *bisagra* que separa «un antes y un después» en la historia de los moronenses. El énfasis por diferenciar dos modelos de Estado (garante de la ciudadanía, moderno, eficaz, transparente y participativo en oposición a otro corrupto e ineficiente), formas de gestionar, de comprender la política y administrar los fondos públicos está presente en la mayor parte de las intervenciones públicas de sus principales referentes. En este juego de antinomias hay algo de discurso en clave (re) fundacional, un intento de plantear un punto de inflexión en la historia política de Morón.

En Morón las cosas no estaban claras, no era un lugar abierto para los vecinos. No se podía entrar a cualquier lado. Las oficinas eran todas cerradas. No se trabajaba de día, acá se trabajaba de noche. Por ahí los concejales se llevaban los expedientes a sus casas. Nadie sabía nada. (Concejal –Nuevo Morón)

Hubo que armar un Estado, un Estado que venía de muchos años de estar ausente, con prebendas...y ponerlo en funcionamiento, a la altura de las necesidades de la gente. (Concejal - Nuevo Morón)

Nuestro desafío fue el de ser honestos en la gestión pública, al mismo tiempo que garantizábamos una prestación eficiente de los servicios públicos. Porque la honestidad sin eficiencia es tan contraproducente para la calidad institucional como lo es la eficiencia sin honestidad, como lo es ese famoso y tristemente recordado *roban, pero hacen* (Martín Sabbatella. Discurso pronunciado en la Audiencia Pública por la Licitación de Recolección de Residuos Domiciliarios. 2005).

Las opiniones y relatos de los referentes de la oposición local aglutinados en diferentes corrientes del kirchnerismo, también hacen jugar en el discurso una suerte de momento bisagra. En este caso, la fecha es otra: el 25 mayo de 2003, cuando asume la presidencia Néstor Kirchner o, en otras palabras, cuando el justicialismo retoma el timón nacional mediante una elección

<sup>3</sup> La *era rousselotista* en el municipio de Morón se extendió desde 1987 hasta 1999, con algunas breves interrupciones. Fue en 1986 cuando Juan Carlos Rousselot, declarado menemista, venció al referente justicialista Horacio Román en las internas partidarias, imponiéndose luego en las elecciones generales del 6 de septiembre de 1987. Dos años más tarde, fue destituido por primera vez acusado de actos de corrupción por el voto unánime del Concejo Deliberante, con mayoría justicialista. Gracias a una seguidilla de apelaciones a la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación y un triunfo electoral en septiembre de 1991 y 1995, logró permanecer en el cargo. En las elecciones legislativas de 1997, la Alianza logró la mayoría en el Concejo. Al año siguiente, fue nuevamente suspendido por el Concejo Deliberante debido a otras tantas irregularidades en sus funciones. En ese entonces, Martín Sabbatella era presidente del bloque del FREPASO y de la Comisión Investigadora que había denunciado a Rousselot. A principios de 1999, el justicialista fue detenido y declaró ser un «perseguido político» por su vinculación con Menem, y responsabilizó a Duhalde de su detención. Fianza mediante, quedó en libertad al tiempo que el Concejo Deliberante aceptaba de modo unánime su renuncia. (Annunziata, 2006). Las pérdidas ocasionadas al municipio por la corrupción en el transcurso de su gestión se estimaron en 30 millones de pesos (Martínez, 2005).

directa luego del fallido intento de coalición de la Alianza. «Antes y después», así como «viejas y nuevas formas de hacer política», conforma un binomio frecuentemente presente en los relatos tanto de informantes vinculados con el oficialismo como con la oposición en la provincia de Buenos Aires. Sin desconocer la coyuntura política y económica más amplia del país y de la provincia en particular, referentes de Nuevo Morón dicen haberse afianzado por sus propios atributos y logros en la gestión. Desde la oposición insisten, sin embargo, que en última instancia nada podría hacerse en el municipio si los vientos políticos nacionales no hubieran cambiado. Una vez más, lo nacional, provincial y municipal se entrelazan de modo complejo.

Creo que [la idea de bisagra] es una metáfora netamente política. Las bisagras se producen en momentos importantes. Cuando él asumió [Sabbatella] la Argentina estaba buscando un camino posible [...] Creo que a ellos les debe servir en su lógica de la política, facturar todo lo que fue y no recordar que desde el '99 hasta acá fueron ellos y son ellos. [...] La Argentina sufrió un cambio en función del reclamo de la gente y pedía una direccionalidad política, otra cosa. Y así pasó, y le pasó a Morón. En la Argentina cambiaron mucho las prácticas de la política, y en Morón también. [...] Hoy [Néstor Kirchner] a los ojos de la gente le devolvió lo que la política no tendría que haber perdido: mayor credibilidad. Hoy creen en él, por ende van a creer en cualquier intendente de cualquier distrito. [...] el intendente de Morón está en Argentina y el pueblo reclamó este tipo de prácticas. Él en sus discursos plantea muchas cosas que en la concreción le falta un poco de generosidad. (Concejal – Frente para la Victoria)

[La asunción de Martín Sabbatella] fue un cambio muy importante. Lo más importante es poder ver la realidad de los hechos y fue un cambio importante, fue un paso realmente para adelante para Morón. Se cambió en todo esto, una gestión bastante ordenada en el tema de esto de la transparencia, en el tema de las políticas de derechos humanos. Yo creo que en eso coincidimos bastante. Creo que lo que nosotros planteamos es que por un lado creemos que en la década del '90 se planteó la disyuntiva entre la globalización y lo local. O sea, había que globalizar y esto como que hizo perder un poco la conciencia del Estado nacional. Nosotros lo que planteamos es primero que Morón hoy está mucho mejor que en el 2001 o que en el 2000 porque hay un Estado nacional que creció y mejoró y esto permitió que Morón también creciera (Concejal – Frente para la Victoria)

Los años 2001 y 2002 fueron, tal vez, de los más difíciles para el oficialismo local. Sabbatella tomó la decisión de abandonar el FREPASO y organizar un partido vecinal propio a fines de 2002. Nuevo Morón surgió como un partido con no más de 300 militantes, provenientes de diversas experiencias políticas, pero en su mayoría ex-frepasistas. La gestión de gobierno había sido el principal espacio en el cual todos ellos convergieron en una experiencia política con más futuro que pasado. Tal como relata uno de los entrevistados, muchos de los actuales referentes del espacio político liderado por Sabbatella participaron anteriormente en el FREPASO.

En aquel entonces lo que convocaba tenía que ver con valores que sostenía el Frente [FREPASO]. Yo no conocía mucho la experiencia local, la realidad local del Frente hasta que me incorporo activamente. A mí lo que me moviliza para comprometerme, para acercarme, para involucrarme, es los valores del Frente, de honestidad, de que se podía pensar una posibilidad distinta, que lograrse conciliarse la ética, la honestidad, con la capacidad de gestión, con la vocación de mayoría, con esto desde una fuerza política que proponía sintetizar lo mejor de las tradiciones políticas y a partir de eso construir un nuevo relato histórico, que Chacho [Carlos Chacho Álvarez] supo encarnar muy bien eso y Graciela [Graciela Fernández Meijide] también. Todo eso es lo que a mí me movilizó para tomar todo eso y vincularme a mi propia cotidianeidad, a mi propia realidad. Estaba estudiando ciencias políticas, me quiero sumar a colaborar con el equipo que exprese eso en mi barrio, en mi vida, que tenga que ver conmigo (Consejero Escolar – Nuevo Morón)

Con la Alianza ya disuelta, la primera aparición electoral de Nuevo Morón fue en los comicios generales del año siguiente. Durante los meses previos a las elecciones de abril, los distintos candidatos presidenciales, especialmente los justicialistas, ocuparon casi todas las paredes de Morón en una disputa por los votos del conurbano bonaerense. Varios líderes locales aprovecharon la oportunidad para posicionarse con vistas a las elecciones locales, apareciendo en las gráficas con el candidato que apoyaban. El candidato justicialista Juan Horacio «Juanchi» Zabaleta, desplegó una extensa maquinaria de pegado de afiches acompañando a Néstor Kirchner; Rousselot, en menor medida, hizo lo propio con Carlos Menem. Ante ello, Sabbatella debía enfrentar dos problemas: por un lado, al no pertenecer a ninguna de las fuerzas que competían; por el otro, no parecía conveniente tomar partido por alguno de ellos. En efecto, el 44% de intención de voto que sumaba atravesaba la intención de voto de los distintos candidatos presidenciales. Posicionarse junto a uno de ellos podía poner en riesgo el electorado de los otros y, aún asumiendo este costo, no parecía existir ningún candidato presidencial en condiciones de asegurarse el triunfo. La decisión de Sabbatella y su equipo fue no tomar partido en la disputa, lo cual retrasó el lanzamiento de su campaña local en espera de la resolución de la elección presidencial. En el mes de mayo, luego de pasadas las presidenciales, el candidato justicialista había logrado trepar al 18 % mientras que Sabbatella se mantenía en el orden del 40% de intención de voto<sup>4</sup>.

Zabaleta, o «Juanchi» tal como aparecía en las gráficas, había logrado una instalación de su candidatura acompañando a Néstor Kirchner en carteles que cubrían la mayor parte de las paredes de Morón. Hasta ese momento, las acciones de campaña de Sabbatella se habían limitado a una carta anunciando la creación de Nuevo Morón y un volante con su imagen y la frase «otra forma de ser, otra forma de gobernar», acompañada por una serie de razones que justificaban el voto en el dorso. A principios de junio se inició la campaña con un afiche en fondo blanco que replicaba el frente del volante mencionado. Luego de dos semanas de disputar, y habitualmente perder, los espacios en las carteleras de vía pública, salió a la luz un nuevo afiche de color rojo, también con la imagen del intendente y la frase «la diferencia es que él te puede mirar a los ojos» y días después, una tercera pieza en azul cerraba la saga diciendo «la diferencia es que él gobierna». En contraposición con el mensaje principal del candidato justicialista que constaba de la instalación de su imagen en compañía de Néstor Kirchner, Sabbatella elegía apelar al electorado resaltando sus características personales como dirigente. La respuesta de Juanchi fue un intento de profundizar la asociación de su imagen Kirchner, en un nuevo afiche con la frase «Él no está solo».

Sabbatella era reconocido como candidato por más de la mitad del electorado, aunque no ocurría lo mismo con su partido. La instalación de su persona iba a pasos mucho más acelerados que la instalación de su fuerza política. En otras palabras, Sabbatella era mucho más reconocido que Nuevo Morón. A principios de 2003, era un partido con pocos militantes, escasos fondos y ninguna antigüedad. La debacle de diciembre de 2001 no estuvo exenta de consecuencias para el sabbatellismo, principalmente en el orden fiscal y político, los cuales interactuaban y se reforzaban mutuamente. Desde mediados de 2001 la recaudación municipal descendía y, hacia fin de año, llegó a comprometer la regularidad en el pago de los sueldos municipales. Este

<sup>4</sup> Consultora Equis, 400 casos, muestra aleatoria polietápica con selección final del entrevistado según parámetros de sexo y edad, mayo de 2003.

problema obligó a fuertes reducciones de gastos que impactaron en los sueldos del personal (especialmente en la planta temporaria y en los sueldos de funcionarios, donde las reducciones salariales superaron en promedio el 20 %), dada su influencia relativa en el presupuesto. A este hecho se sumó la amenaza política de una oposición dispuesta a usufructuar la situación. Con el recorte, ambos factores se reforzaron generando la ruptura de alianzas internas, la oposición inicial de buena parte de los empleados e intentos de desestabilización por parte del justicialismo y el sindicato municipal. En este contexto, la lucha por sobrevivir a la amenaza externa, atravesar la crisis y construir una organización política propia, ahora ya sin ningún partido ni referente nacional que permitiera el triunfo, fue solidificando la identidad colectiva de los sabbatellistas en el gobierno.

La campaña de 2003 había comenzado con un llamado del propio Sabbatella al corte de boleta. Los afiches mostraban el dibujo de una tijera y una breve leyenda: «*Cortá boleta*»: una actividad destacada de la campaña fue la distribución de tijeritas de plástico a los vecinos de Morón. Este encuentro entre *militantes* y *vecinos* es recordado, y simbolizado, en términos de un encuentro pedagógico. De hecho, el municipio de Morón es significativo, desde el punto de vista político-electoral, por la fluctuación de votos inter-niveles conocida como *corte de boleta*<sup>5</sup> que ha tenido lugar en los comicios de 2003 a 2007. Tanto en 2003 como en 2005, Nuevo Morón había obtenido alrededor del 50% de los votos (53.31% y 49.18% respectivamente), presentando sólo candidatos para cargos locales (Cheresky, 2009). Para votar a los candidatos de Nuevo Morón, los electores tuvieron que optar entre votar sólo para cargos locales (votando en blanco para el resto de los cargos) y cortar boleta, agregando el fragmento local de la misma lista de Nuevo Morón. Las elecciones legislativas de 2005 sacaron a relucir nuevamente las tijeritas en una campaña centrada nuevamente en el corte de boleta. Tampoco faltaron los afiches, en este caso con la leyenda «Preparala». Alrededor del 38% de los votantes, efectivamente *cortó boleta* y un 16% colocó en el sobre sólo la boleta de Nuevo Morón; votando en blanco para cargos provinciales y nacionales (Ibídem). Gracias a un porcentaje total de votos superior al 53%, derrotó al justicialismo con un margen extraordinario.

De acuerdo a Moreno Del Campo: «Sabbatella (y Rousselot en menor medida y distinto sentido) era un candidato primordial por peso propio e incentivaba a cortar boleta o a resignar al resto de los candidatos. Sabbatella, junto con Rousselot, habían sido intendentes y eran candidatos fuertes para la población local, Sabbatella por su buena imagen y Rousselot por su mala. El resto de los candidatos eran desconocidos, o conocidos pero sin opinión relevante para la mayoría de la población. Con relación al papel del partido como “reductor” de los costos de información, ya vimos porqué había declinado su importancia. En síntesis, si Sabbatella parece ser la expresión de un cambio en la forma de gobernar y logra obtener la confianza de la mayoría de los moronenses, es posible que el afán por conservar su gobierno lleve a los ciudadanos a realizar un esfuerzo “extra” e invertir un poco más de tiempo que el habitual en

<sup>5</sup> «Corte de boleta» es la expresión empleada para designar el acto de votar por distintas fuerzas políticas en los distintos niveles de representación: nacional, provincial y municipal. Como las elecciones para estos niveles suelen ser simultáneas, y cada boleta suele contener las candidaturas de los tres niveles de representación separados mediante una línea de puntos, el votante puede optar por combinar los fragmentos de las boletas, cortándolos por la línea punteada. En el caso de un partido político que sólo presenta cargos locales, el elector tiene dos opciones si quiere votarlo: o sólo coloca en el sobre una boleta con candidaturas municipales, votando en blanco para los cargos provinciales y nacionales, o bien hace una opción nacional y provincial X, corta y desecha el fragmento municipal de esa boleta y agrega en el sobre la boleta que sólo contiene cargos locales del partido vecinal en cuestión.

resolver los artilugios de los sistemas electorales. El caso de Sabbatella nos diría que no es cierto el principio que sostiene que los electores no se toman la molestia de cortar boleta; lo que ocurre es que, para hacerlo, parece necesario que posean motivos suficientes».

El 14 de septiembre de 2004, tuvo lugar el lanzamiento del partido Encuentro por la Democracia y la Equidad, la construcción nacional del espacio político representado localmente por Nuevo Morón; que al día de hoy cuenta con una fuerte presencia en la provincia de Buenos Aires, Santa Fe y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A la *localización* de la campaña propuesta por el partido de Sabbatella<sup>6</sup>, el contrincante principal, el Frente para la Victoria (FPV), respondió en 2005 oponiendo una *nacionalización*<sup>7</sup>, que enfrentaba a Morón aislado del corte de boleta al «proyecto nacional» (Annunziata, 2006). En las elecciones legislativas de ese año, se elegían en Morón 12 concejales (la mitad de la cámara) y cuatro consejeros escolares; además de los cargos provinciales y nacionales que estaban en juego en el distrito bonaerense (senadores nacionales, diputados nacionales y senadores provinciales). La construcción de la *oferta electoral* para estos comicios fue un proceso signado por una profunda fragmentación de los partidos opositores<sup>8</sup>, y una puesta fuerte en torno a la figura de Martín Sabbatella. Al Frente para la Victoria le fue fundamental encontrar razones para manifestarse contra el *corte de boleta*. El FVP apostaba al arrastre local del liderazgo nacional de Cristina Fernández de Kirchner – entonces primera candidata a senadora por la provincia –, cuya imagen aparecía en los afiches, y a la idea del voto por lista completa que no *cortara* el proyecto nacional (Cheresky, 2009). Tal como afirma Annunziata: «Cortar boleta se transformó, metáfora mediante, en cortar con el proyecto nacional y la nueva historia kirchnerista» (2006:184). La noche de la elección, un cartel luminoso que adornaba el techo del Palacio Municipal anunciaba el triunfo del sabbatellismo: «*Gracias Morón*». Pese a tratarse de comicios legislativos, en los que Sabbatella no era candidato, su figura traccionó en gran medida la campaña electoral. En comparación con la elección de 2003, su partido sólo perdió cuatro puntos porcentuales, pasando del 53.31% de los votos al 49.18%. De este modo, retuvo nueve de las doce bancas del Concejo Deliberante.

El 28 de octubre de 2007, los moronenses debían elegir, además de presidente y vicepresidente de la Nación, gobernador y vicegobernador de la provincia de Buenos Aires, 35 diputados nacionales y 15 diputados provinciales, intendente municipal, la mitad del cuerpo deliberativo municipal (12 concejales) y la mitad del Consejo Escolar de Morón (4 consejeros escolares)<sup>9</sup>. Dado que en los comicios de 2005 Nuevo Morón había ganado por un amplio margen, contaba con el 75% de la representación en el Concejo Deliberante de Morón y, según los estudios de opinión, una *altísima imagen positiva* (Cheresky, 2009).

<sup>6</sup> Los afiches mostraban la imagen de Sabbatella acompañada por distintas leyendas: «Otra forma de ser, otra forma de gobernar», «La diferencia es que él te puede mirar a los ojos», «La diferencia es que él gobierna» (Moreno del Campo, 2005).

<sup>7</sup> Se trataba de vincular a los candidatos locales a aquellos candidatos provinciales que demostraban cierta visibilidad público – mediática a nivel nacional: Cristina Fernández de Kirchner por el FPV, Hilda Chiche Duhalde por el PJ, Marta Maffei por el ARI, Ricardo López Murphy por el PRO, Luis Brandoni por la UCR.

<sup>8</sup> Hacia fines de julio, existían en Morón cuatro listas peronistas, dos listas radicales y otras tantas por el ARI, el Frente de Macri – López Murphy (PRO), y el Partido Socialista (PS).

<sup>9</sup> En la lista de concejales sobresalía un perfil *joven* (los dos primeros candidatos tenían 27 y 30 años respectivamente) y *técnico – profesional* (7 de los 12 candidatos tenían estudios terciarios o universitarios finalizados o en curso).



Esta elección fue particularmente compleja a nivel local, por varias razones; las mismas que hicieron de ella un objeto de preciado estudio para los analistas políticos. A comienzos de mayo de 2007, se realizó el VII Congreso Partidario de Nuevo Morón, en el cual se presentaron las candidaturas para 2007. Martín Sabbatella fue lanzado como intendente en busca de un tercer mandato consecutivo al frente del municipio. Esta decisión parecía ser contraria a las propias posiciones que desde su espacio político reiteradamente se pronunciaron en contra de las reelecciones indefinidas de los representantes. Pese a las dudas iniciales, la candidatura se sostuvo sobre dos argumentos principales. Por un lado, sostenía que este sería en realidad su *segundo mandato*. El primero había estado dedicado a recuperar el Estado y atravesar la crisis 2001-2002. El segundo, había sido la oportunidad para comenzar a dar respuestas estructurales al municipio. Un tercer mandato, serviría para profundizar las transformaciones en marcha. Sin embargo, de cara a las elecciones tuvo lugar un intenso debate relacionado con una decisión básica: *¿debía postularse a un tercer mandato o disputar una candidatura provincial?* Esta discusión atravesó gran parte de los debates y opiniones de los principales referentes políticos, tanto del oficialismo como de la oposición.

Nuevo Morón creo que está demasiado centralizado en una persona sola y que ellos es como que están y trabajan sólo sobre lo que es la figura de Sabbatella y lo que es Sabbatella y me parece que les falta una construcción más colectiva y de poder armar un equipo donde haya un recambio y donde haya otros personajes que puedan ser también protagonistas. Me parece que está todo muy centrado sobre la figura de él y que también falta esa construcción a nivel de proyección. Está muy centrado sobre Morón. Proyección provincial y nacional. Me parece que en eso fallan bastante y que de alguna manera eso provoca cierta soberbia y cierta discriminación. (Concejal – Frente para la Victoria)

Pero acá hoy vos le preguntás al habitante de Morón y cree. Cree que Martín... te digo Martín porque todavía no está instalado tanto el partido. Yo no se si hay instalado tan claro el partido. Es más, Martín Sabbatella y el gobierno de Martín Sabbatella. Lo que sí logramos hoy es que se sabe que Martín no está solo, que somos un grupo de gente que estamos trabajando acá. Y esto es un avance (Concejal Nuevo Morón).

E: Una de las críticas es que Nuevo Morón se construye alrededor de una figura personal como es la de Martín Sabbatella. Quería saber tu opinión sobre esto. **Concejal:** Fue muy debatido en el congreso el tema este y por supuesto que hay mesas y espacios hasta llegar al congreso, que pasa a una mesa de conducción territorial. Y Martín, la verdad que en honor a esto que nosotros creemos que no hay que perpetuarse en el poder, lo creemos todos, pero la realidad es que nosotros también sabemos que él puede seguir con esta transformación y le pedimos un esfuerzo un poco mayor. Un esfuerzo porque nos dijo “Ya está. Compañeros, con esto ya está. Basta”. Ahora, no es fácil. Esta transformación que se esta dando acá que va contra todo lo que hay, contra todo lo que hay en el país. Es un peso muy importante para nuestro desarrollo como fuerza política. Es una mochila interesante. Entonces Martín como figura lo puede hacer bien y nosotros todavía somos una fuerza muy nueva como para permitirnos dar pasos en falso. Esa es la verdad. (...) El congreso es una de las principales herramientas con las que cuenta el partido. Y el vecino te ve y vos te quedas en Morón y pateás en Morón y cuando tengas que estar en el territorio de la provincia vas a tener que seguir pateando y contándole a la gente que a pesar de que somos una fuerza joven ya tenemos varios años de gobierno, y de cómo hacemos las cosas. (Concejal Nuevo Morón)

Un tercer mandato no podía obviar la cuestión de la reelección como una consecuencia negativa de la llamada *crisis de los partidos políticos* en Argentina (Cheresky, 2009), al mismo tiempo que predicaba sobre una relación central en la construcción política a nivel local. Si bien Nuevo Morón-Encuentro por la Democracia y la Equidad se había pronunciado en reiteradas ocasiones

como un proyecto político, un espacio comprometido con ideales de democracia, participación y transparencia; parecía difícil negar que gran parte de esta construcción gira en torno de una persona: Martín Sabbatella. Con esto, queremos introducir un debate que resulta central al momento de pensar los modos de construcción política; vinculados a los procesos de *personalización* de la política. ¿Es posible construir proyectos políticos *más allá de las personas*? Recuerdo, en un encuentro partidario al que asistí, un contrapunto interesante expresado en las intervenciones de dos *militantes*: «*Nuevo Morón es Martín Sabbatella*», «Ese es el desafío, que nos reconozcan como espacio político más allá de ser el partido de Martín». El problema de la personalización de la política, en términos sociales, fue rápidamente recogido en el discurso de Sabbatella frente al Congreso Partidario cuando afirmaba: «Como nos hallamos ante una democracia de hombres y no de ideas, (...) es lógico que la mirada de la garantía de la continuidad esté puesta más en los hombres que en los partidos».

Por tercera vez consecutiva, Sabbatella se presentó como candidato a intendente de Morón, con un partido político vecinal, sin candidatos provinciales o nacionales. Estructuró su campaña de un modo similar a los comicios anteriores (2003 y 2005). En este caso, la estrategia de *localización* de la campaña fue prácticamente una decisión obligada, toda vez que su espacio político no presentaba candidaturas provinciales o nacionales. Una vez más, se convocó al *corte de boleta* tanto en los afiches como en la carta distribuida a todos los domicilios de Morón; y se concluyó la campaña, una vez más, con la distribución de tijeritas de plástico. El primero de los afiches lanzados fue el dibujo de una tijera blanca sobre fondo negro, acompañado de la leyenda «Vos sabés». Este mismo dibujo había sido parte de la estética de la campaña 2003, en ese caso acompañado de la leyenda «*Cortá boleta*», con lo cual se apeló de cierto modo al recuerdo y a la interiorización de un comportamiento electoral (el *corte de boleta*) como distintivo del municipio de Morón (Annunziata, 2006)<sup>10</sup>. Un segundo afiche incorporaba también una leyenda que había circulado en los comicios de 2003 y 2005: «*Otra forma de ser. Otra forma de gobernar*»; acompañado de un tercero con la imagen de Martín Sabbatella y su nombre manuscrito. Una vez más, las elecciones de 2007 significaron un triunfo para Nuevo Morón, de la mano de un importante *corte de boleta* (54.77%): ganó en todas las mesas del distrito y superó al segundo candidato por más de 40 puntos porcentuales. Tras la seguidilla de triunfos electorales en la escena local, una de las preguntas que más frecuentemente se hicieron los analistas políticos fue: «¿Podrá Sabbatella saltar del distrito a escenarios mayores sin perder mucho de lo que la autonomía le proporciona? ¿Qué consecuencias tendrá para el desarrollo de su fuerza pasar convertirse en opositor al oficialismo nacional? ¿Permitirá el escenario electoral algún tipo de convivencia entre Sabbatella y el kirchnerismo?» (Annunziata, 2009:253-254). Estos interrogantes no fueron exclusivos de la literatura social, sino que formaron parte de las propias preocupaciones al interior del espacio político de Nuevo Morón<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> El «vos sabés» apelaba a la especificidad de lo moronense, presuponiendo un conocimiento compartido y una historia en común: «La historia del corte de boleta es asimilada a la historia de Morón. Supone un interlocutor que sabe qué hacer con la tijera, y para el cual el comportamiento reflexivo del corte de boleta no es un obstáculo sino un modo de seguir participando de aquello que le ha dado a su distrito una gran visibilidad y una buena imagen hacia fuera de Morón» (Annunziata, 2009:246).

<sup>11</sup> El propio Sabbatella planteó, en más de una ocasión, las dificultades de pensar una transferencia de votos desde el ámbito municipal hacia las opciones provinciales o nacionales: «Es posible que tengamos distintas ideas sobre qué elegir para la provincia y la Nación; pero la mayoría estamos de acuerdo en consolidar la transformación iniciada en Morón a fines de 1999» (en Annunziata, 2009:254).

Tal como recuerda Annunziata, la posición «*ni oficialista ni opositor*» le permitió conservar su posicionamiento respecto de las fuerzas políticas provincial o nacionales: «El intendente de Morón se definía en la campaña electoral de 2005 como ni oficialista ni opositor al kirchnerismo, afirmando también que no podía ubicarse ni enfrente ni adentro del gobierno nacional. Esta definición se conservó; el kirchnerismo era visto como un escalón hacia arriba en la deseable transformación del país. Apoyando lo que considera que está bien (léase acciones en materia de Derechos Humanos, negociación con los acreedores externos, etc. – y criticando lo que considera que está mal – el modo de construcción política que involucra a la estructura del Partido Justicialista bonaerense –, en definitiva, Sabbatella procuró mantener su autonomía» (2009:240-241)<sup>12</sup>. De hecho, el reconocimiento ha sido mutuo casi desde los primeros años de gestión kirchnerista a nivel nacional y, en gran medida, este amable acercamiento de ambos espacios políticos le complicó la campaña municipal a los referentes locales del Frente para la Victoria toda vez que no podían construir una imagen antinómica entre el «proyecto nacional kirchnerista» y la gestión de Martín Sabbatella en el distrito: «El FPV local no era oficialista, ¿pero en qué medida podía constituirse en decidido opositor?» (Annunziata, 2009:249)<sup>13</sup>. A diferencia de lo que ocurrió en otros distritos, el entonces presidente Néstor Kirchner no influyó en la selección de candidaturas locales del FPV (Annunziata, 2009) y la candidata presidencial no fue al distrito a acompañar a ninguno de los candidatos locales. La ausencia de estas visitas, sumaron dificultad a la campaña peronista en el distrito, toda vez estos acontecimientos eran ansiosamente esperados por los peronistas moronenses, quienes valorizaban positivamente la presencia de esas personalidades políticas nacionales y de los máximos dirigentes provinciales *en su tierra*<sup>14</sup>. En cualquier caso, el buen diálogo entre el oficialismo local y el kirchnerismo a nivel nacional impidió en Morón una estrategia de fuerte diferenciación política. Esta particularidad del distrito se agregó a la fragmentación del kirchnerismo bonaerense, tornando al proceso de constitución de la oferta del FPV más largo y dificultoso. La posibilidad de habilitar *listas colectoras*, esto es, listas con candidatos locales *colgados* de las listas provincial y nacional, permitió la consolidación de dos postulaciones del FPV en Morón<sup>15</sup>. Paradójicamente,

<sup>12</sup> En una entrevista de la revista *Latitud 35* (Agosto 2007), Martín Sabbatella sostenía: «Nosotros tenemos una muy buena relación política e institucional con el gobierno nacional. Creo que hay un reconocimiento mutuo de lo que se está haciendo y el Estado nacional ha visto con muy buenos ojos el proceso de transformación y recuperación del Estado de Morón, que invita a que los gobiernos nacional, provincial y municipal estén articulados pensando políticas juntos (...) y yo creo que la autonomía que el gobierno de Morón tiene ha sido positiva en ese vínculo».

<sup>13</sup> Las políticas o hechos puntuales de la escena nacional también hacían que Sabbatella *saliera a opinar* y marcara sus posturas (apoyando a Aníbal Ibarra en el juicio político, criticando la reforma del Consejo de la Magistratura, acompañando el control de precios en los municipios, festejando los cambios en el gabinete nacional). En una entrevista concedida al diario *Página/12* (24/12/2005), afirmaba: «Nosotros hemos decidido que nos movemos en torno a nuestras ideas y podemos acompañar lo que creemos que está bien o criticar lo que pensamos que está mal. Me preguntaban la otra vez si yo era oficialista u opositor. Y para mí las categorías de oficialista u opositor no explican mi posición política. Son tan absolutas y totalizadoras que, en un sistema de partidos tan confuso y contradictorio, no sirven».

<sup>14</sup> La ausencia de las tradicionales *caravanas peronistas* del conurbano dificultó aún más las posibilidades de constituir rituales políticos en los cuales se actualizaran representaciones y prácticas asociadas por los sujetos con la construcción de un *proyecto nacional* en términos de una unidad política legal y territorial, económica y – fundamentalmente – moral de sus habitantes (Mauss, 1991).

<sup>15</sup> Después del cierre de las listas, en 86 municipios bonaerenses sobre los 134, habría más de un candidato a intendente kirchnerista. En la provincia de Buenos Aires, se presentaron en total 250 candidatos a intendentes kirchneristas (*Clarín*, 21/09/07). Tal como sostiene Annunziata (2009), la seducción de las *colectoras* mantuvieron en vilo a muchos distritos bonaerenses hasta un último momento siempre postergado e impulsó a varios hombres y mujeres a auto-proclamarse candidatos antes del cierre de las listas. En Morón, presentó su candidatura Raúl Esteban en la Sociedad de

mientras en el nivel nacional el entonces presidente Kirchner y Martín Sabbatella se mostraron juntos en más de una ocasión, el Frente para la Victoria moronense se transformó en una única *oposición* en el distrito. Pese a mantener con el intendente una relación «*cordial*», el FPV comenzó a marcar más que antes los límites o los problemas de su gestión<sup>16</sup> (Annunziata, 2006). En octubre de 2007, a diferencia de los comicios anteriores, se disputaba también el arrastre de una elección presidencial simultánea que; ante todos los pronósticos, dificultaba aún más las posibilidades de éxito de un *corte de boleta*. Sin embargo, Nuevo Morón obtuvo el 54.77% de los votos. Esta llamativa fluctuación de los votos inter-niveles hizo del distrito un escenario atractivo a los ojos de los analistas políticos, quienes encontraron en este municipio un escenario propicio para observar los procesos de desagregación partidaria del justicialismo en la provincia de Buenos Aires. Los resultados de estas elecciones posicionaron a los referentes locales del FPV en un lugar complejo: los vecinos de Morón se inclinaron por Cristina Kirchner, pero también indiscutiblemente por los candidatos locales del partido de Sabbatella: «Ambos liderazgos demostraban convivir en el mismo terreno o en terrenos superpuestos». Si bien en un comienzo todo parecía inclinarse más hacia la idea de Sabbatella y el kirchnerismo como potenciales aliados, con el paso de los meses la significación del ex – intendente de Morón fuera de Morón se fue definiendo con mayor claridad<sup>17</sup>. El año 2007 posicionó a este espacio político frente a interrogantes complejos, en relación al significado de un nuevo mandato en manos de Sabbatella. En primer lugar, *dejar Morón* implicaba *dejar en Morón* dirigentes capaces de tomar la posta y garantizar la continuidad del modelo encarnado en su persona. Al mismo tiempo, *dejar Morón* era también «ganarse nuevos enemigos, o al menos dejar de ser blanco de tantos halagos, porque implicaba de un modo casi inevitable el abandono de la tan-preciosa-etiqueta ni oficialista ni opositor» (Annunziata, 2006:204).

### **El ascenso del socialismo y el complejo arte de las coaliciones políticas: paradojas y tensiones en la provincia de Santa Fe.**

La provincia de Santa Fe resulta ilustrativa, como pocas en el país, de los dilemas que enfrenta la construcción de coaliciones políticas (Delgado, 2009)<sup>18</sup>. La historia política reciente de la

---

Fomento Barrio San Francisco y, al día siguiente, hizo lo propio Gabriel Barquero en la Unión Industrial Oeste.

<sup>16</sup> Sabbatella fue cuestionado por su (in)acción respecto de las inundaciones en Castelar, por el proceso de descentralización y el «espurio» presupuesto participativo iniciado en 2006, y por los vínculos con organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales.

<sup>17</sup> La reunión de los *progresistas* que tuvo lugar en Rosario en 2006, se reeditó en Morón en un Foro (organizado por el Instituto de Estudios Públicos del Encuentro por la Democracia y la Equidad) que reunió a Sabbatella, Binner, Juez (intendente de Córdoba) y Martínez Garbino (diputado entrerriano): «Esta posibilidad de articular experiencias locales en un espacio de centro-izquierda como construcción política a largo plazo, generó que la visibilidad pública de Sabbatella se volviera más independiente de su relación con la figura presidencial. Así, sus conversaciones frecuentes con otros personajes de ubicación problemática otorgaron al grupo una identidad o presencia propia, que recogieron también los medios nacionales. Página/12, por ejemplo, (...) los llamaba los intendentes progres» (Annunziata, 2006:201). Como señala Visacovsky, *progresismo* es una categoría de difícil definición en la Argentina, a menos que se la sitúe en momentos socio-históricos particulares: señala simultáneamente posicionamientos políticos y relativos al propio campo de acción. Desde su concepción, el *progresismo* se ha definido no sólo por una orientación ideológica próxima a la *izquierda* y contraria al liberalismo económico y a diferentes posiciones *tradicionalistas* y *clericales*, sino por su defensa de la educación pública, libre y gratuita que fue el canal principal de ascenso social de las capas medias (2005).

provincia también expresa la emergencia de fuerzas políticas alternativas al tradicional bipartidismo peronista-radical, a partir de la consolidación del Partido Socialista al frente de gobiernos municipales y, posteriormente, del provincial. A pesar del impulso alfonsinista de 1983, las elecciones de octubre de ese año quedaron en manos del justicialismo santafecino. A pesar de la hegemonía peronista en estos casi veinte años, un corte muy claro puede establecerse entre las décadas del 80 y del 90. Durante el primer período, la vida política de la provincia estuvo dominada por “La Cooperativa”, coalición de diferentes fragmentos del peronismo que intervenía en la designación de los cargos políticos y controlaba el poder de los dos gobernadores que se sucedieron: José María Vernet (1983-1986) y Víctor Reviglio (1986-1990). Para las terceras elecciones gubernamentales la imagen del peronismo estaba profundamente deteriorada en la opinión pública, que reclamaba políticos atentos a las necesidades de la sociedad y no a las de la propia política y una mayor transparencia en la gestión. En este contexto crece la candidatura del “vasco” Uzandizaga, radical ex intendente de Rosario que llega a posicionarse como el ganador más probable de los comicios. Ante la inminente derrota, el peronismo apela a una doble estrategia: por un lado, presiona sobre la legislatura para obtener una Ley de Lemas que les permitiera aunar esfuerzos y votos; ley que los radicales, confiados en su triunfo, conceden sin sospechar las consecuencias. Por otro lado, siguiendo los guiños del entonces presidente Carlos Menem, el peronismo busca por fuera del partido un perfil renovador, ajeno a la política tradicional imperante en la provincia hasta aquel momento.

Finalmente es la figura de Carlos *Lole* Reutemann que, gracias al apoyo de Cardoso, hombre allegado al presidente Menem, logra imponerse en el vertiginoso escenario electoral. Deportista famoso y querido en la provincia, era visto además como un *gringo* callado, humilde, honesto y cercano a la *gente común*, capital con el que termina doblegando en la recta final al candidato radical (Cardini y Veleda, 2002). Durante el primer gobierno de Reutemann, las relaciones entre la Nación y la provincia estuvieron centradas en la definición y la puesta en marcha del proceso de transferencia de los servicios educativos nacionales. El proceso de negociación entre las dos instancias giró en torno a temas tales como el traspaso de los edificios escolares, aspectos administrativos de la situación del personal docente y no docente (salarios, jubilaciones y obras sociales) y subsidios a las escuelas de gestión privada. Las condiciones del traspaso quedaron finalmente definidas en los Convenios de Transferencia suscriptos entre el gobernador de la provincia, Carlos Reutemann, y el Ministro de Cultura y Educación de la Nación, Jorge Alberto Rodríguez. El primero, firmado el 29 de diciembre de 1992, especificó el traspaso a la provincia de 239 establecimientos del nivel medio (102 del sector público y 137 de gestión privada). Un segundo convenio, suscripto el 11 de marzo de 1994, agregó a la órbita provincial 89 instituciones de nivel terciario (Cardini y Veleda, 2002).

En las elecciones de 1995, Reutemann propone la figura de Jorge Obeid, intendente de Santa Fe y antiguo militante del peronismo. En los comicios, la oposición estuvo representada por Héctor Caballero, proveniente del socialismo popular y aliado a peronistas no reutemannistas. Durante los siguientes cuatro años, la presión de la Nación para que la provincia implementase la reforma como contrapartida de la entrega de recursos, fue una constante y definió gran parte de las relaciones. A la luz de los ejemplos de otras dos provincias *grandes* en términos de la dimensión de su sistema educativo (Córdoba y en Buenos Aires), donde la reforma se había

---

<sup>18</sup> Entendemos por *alianzas* los acuerdos realizados entre dos o más partidos en una instancia electoral, y por *coaliciones* a los acuerdos realizados entre dos o más partidos con el objetivo de gobernar (Chasquetti, 2001).

implementado con significativas diferencias, fuertes expectativas se depositaban desde el nivel central sobre la provincia de Santa Fe (Cardini y Veleda, 2002).

Reutemann vuelve al poder en el año 1999. Si bien las cuentas provinciales se encuentran en buen estado a comparación de otras provincias, el gobernador, junto a su ministro de economía, deberán reforzar, en un contexto recesivo, el control de la política fiscal. A partir de 1999 el nivel central no respondió a los compromisos financieros asumidos en el Pacto Federal I y los fondos provenientes de los planes nacionales y de los créditos internacionales, que habían florecido durante la gestión anterior, cesaron de afluir a la provincia. Al poco tiempo de asumir, el gobernador de la provincia, Carlos Reutemann, denunció una deuda del Estado nacional por un monto de 80 millones desde 1992 y afirmó: «tenemos que luchar por lo que nos deben» (Cardini y Veleda, 2002). Si entre diciembre de 1997 y septiembre del 2000 el stock de deuda aumentó un 91%, entre diciembre de 1999 y septiembre del 2000 la deuda pública aumentó un sólo un 3%. Esto se plasmará notoriamente en la política educativa, que privilegia nuevamente los objetivos de control y recorte presupuestario por sobre los objetivos propiamente educativos (Cardini y Veleda, 2002).

De ese momento a esta parte, la provincia atravesó cambios y procesos complejos en términos de alternancia política que tuvieron a la llamada *ley de lemas* (Ley Provincial 10.524), como uno de los puntos centrales de la discusión política<sup>19</sup>. Luego de los comicios de 2003, tuvo lugar en la provincia de Santa Fe un proceso atravesado por fuertes cuestionamientos a la legitimidad de las reglas electorales y que mantuvo su intensidad incluso en los primeros años de la gestión de Obeid<sup>20</sup>. En el año 2003, la reforma electoral se instaló fuertemente como una demanda desde distintos sectores políticos ajenos al justicialismo; acompañada de una incesante resonancia en los medios de comunicación<sup>21</sup>, al punto tal de «arrinconar al justicialismo en la necesidad de derogar una normativa que se constituía en pieza clave de su permanencia en el poder» (Delgado, 2006). En consonancia con los procesos de reforma iniciados en 2002 en el plano nacional y luego en varias provincias del país<sup>22</sup>, la modalidad de selección de candidatos

---

<sup>19</sup> Los lemas son los partidos y las alianzas concertadas por ellos reconocidos en los distintos niveles territoriales, mientras que los sublemas son las líneas internas de los partidos o alianzas que se reconocen como parte de algún lema. Esta modalidad electoral consagra a aquel – o aquellos – candidato que pertenezca al sublema más votado dentro del lema que más votos haya obtenido. Existe un consenso generalizado en la teoría social en que la implementación de la *Ley de lemas* fue el modo que encontraron los partidos tradicionales para contener institucionalmente la diferenciación interna y evitar la desagregación partidaria (Cherny y Delgado, 2004). Para este tema, ver Petracca *et al.* (2003) y Petracca (1990).

<sup>20</sup> En el período previo a las elecciones de 2003, todos los candidatos a gobernador firmaron un compromiso, en el cual manifestaban su voluntad de fomentar la reforma electoral en caso de resultar electos (Cherny y Delgado, 2004).

<sup>21</sup> Cheresky y Pousadela (2004) sostienen que la novedad del papel de la televisión en los últimos años es, precisamente, que se ha constituido en un escenario donde *se hace* política, antes que un mero instrumento para reproducir y dar a conocer lo que había sucedido en alguna otra parte.

<sup>22</sup> En junio de 2002, el Congreso de la Nación sancionó la Ley 25.611, modificatoria de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos (23.298). la nueva normativa establecía la obligatoriedad en la realización de internas abiertas y simultáneas para todos los partidos y alianzas electorales, siendo las candidaturas involucradas aquellas correspondientes a las categorías de presidente y vicepresidente de la República, diputados y senadores nacionales. El texto aprobado sufrió transformaciones desde el momento mismo de su promulgación por el entonces presidente – Eduardo Duhalde – y sus disposiciones fueron suspendidas para los comicios de 2003. Recién en el año 2005, un decreto reglamentario del Poder Ejecutivo restituyó su vigencia. Desde su aprobación, las provincias de Buenos Aires, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Misiones, Salta y Santiago del Estero incorporaron textos similares a su ordenamiento jurídico (Delgado, 2006).

por elecciones internas abiertas, obligatorias, simultáneas y de un solo voto por ciudadano fue «la solución de compromiso a la que arribó la dirigencia santafecina en su necesidad por reconstruir el vínculo representativo». La *Ley de lemas* fue finalmente derogada, allanando el camino a la alternancia política que encontraba en el ascendente Hermes Binner un polo de agrupamiento indiscutido. En las elecciones legislativas de 2005<sup>23</sup>, Binner obtuvo una clara victoria; que adquirió su forma definitiva en los comicios de 2007.

La renovación ejecutiva de 2007 actualizó en el distrito un viejo debate vinculado con las posibilidades y límites que se derivaban de los intentos de coalición; a partir de la confrontación política entre dos fuerzas que polarizaban la escena: el Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) y el Frente para la Victoria (FPV). Uno de los principales desafíos de Binner en ese momento, consistió en direccionar el proceso político de manera tal de lograr la construcción de una fuerza política cohesionada y sostenida sobre la consecución de objetivos comunes. Tal como sugiere Delgado (2009), esto implicaba dos tareas prioritarias: 1) la neutralización de los actores con poder de veto dentro de la coalición, y la confluencia de todos los grupos en una identidad compartida; y 2) la conformación de un plan de gobierno que le otorgara contenido práctico a la enunciación de los principios políticos. En tanto, el justicialismo buscaba debilitar al FPCyS a partir de un discurso que perseguía su asimilación con la fallida experiencia de la ALIANZA, sepultada finalmente tras la recordada huida de Fernando De la Rúa en helicóptero, desde la casa de gobierno<sup>24</sup>. En una escena travesada por estas tensiones, la alianza electoral que desde hacía más de diez años congregaba al socialismo y al radicalismo logró perdurar «sostenida en una interpretación acertada sobre la complementariedad de sus respectivos recursos. A través de ella, el socialismo buscaba hacer pie en la zona del *interior* de la provincia y disponer como propia de una estructura organizativa que le permitiera poner freno a la influencia del aparato justicialista referenciado en intendentes, presidentes comunales y senadores departamentales. La UCR, por su parte, necesitaba de una candidatura competitiva que la repositionara en la escena política, promoviendo su reencuentro con el gran electorado y conjurando los fantasmas de su extinción» (Delgado, 2009:435).

Sin embargo, las tensiones entre ambos espacios políticos (principalmente por la nominación de la vice-gobernación) concluyeron en el alejamiento del radicalismo a principios de 2007, y la consecuente rearticulación en torno a la figura de Binner<sup>25</sup>. La hija del ex-gobernador radical

<sup>23</sup> En esta oportunidad, el Partido Socialista se resistió a asumir el papel de opositor al gobierno de Kirchner. En efecto, la alianza encabezada por Hermes Binner (de la cual también participaban los radicales) intentó eludir el papel de opositor al gobierno nacional, buscando darle a la elección un carácter netamente provincial. Para ello, apelaba a frases tales como: «*No se trata de enfrentar a Kirchner*», de algún modo respondiendo al principal candidato por el justicialismo, Agustín Rossi quien planteaba la elección en términos de apoyo o rechazo al gobierno nacional (Oliveros y Scherlis, 2006).

<sup>24</sup> En una de las pocas declaraciones que brindó el entonces senador Reutemann, señaló: «Cuando se generan alianzas cuyo único objetivo es competir y derrotar como sea al adversario, en general se conforman estos amontonamientos, donde las posturas terminan mezcladas y cuando entran a funcionar a través del tiempo, aparecen los conflictos entre ellos. (...) A la Alianza de Fernando De la Rúa y Chacho Álvarez bien no le fue...» (*La Capital*, 24/04/2007). Esta apelación de Reutemann al recuerdo socialmente compartido del fracaso aliancista encontraba sustento en una percepción generalizada respecto de las *alianzas* en general, frecuentemente asociada a «un prejuicio de larga data en Argentina según el cual toda alianza entre fuerzas políticas es un contubernio destinado a beneficiar sólo a los políticos» (De Riz, 2008:60).

<sup>25</sup> Según el radicalismo, el acta fundacional de la alianza determinaba no sólo que el candidato a vice-gobernador debía provenir del partido, sino que la decisión acerca de la nominación era de su exclusiva competencia. El socialismo, en tanto, se inclinaba por incorporar a la fórmula una

Aldo Tessio, la fiscal Griselda Tessio, fue consagrada como candidata, sin el aval de la conducción oficial de la UCR pero con el apoyo de un amplio sector del partido; lo que terminó por fracturar la coalición<sup>26</sup>. La figura del intendente saliente de la ciudad de Rosario, Hermes Binner, aparecía como uno de los dos liderazgos definidos de la vida política santafecina. Además de su proyección provincial, el Partido Socialista cuenta con una participación activa por parte de su militancia<sup>27</sup>, la cual fue capitalizada por Binner. A su vez, su gestión al frente de la intendencia de Rosario durante ocho años le permitió posicionarse ante el electorado como una opción viable de gobierno; proyectada desde el plano municipal hacia el provincial (Cherny y Delgado, 2004). «Comienza el cambio. Binner: la fuerza de los hechos», rezaban los afiches que empapelaron las calles de Santa Fe. Tal como afirma Delgado: «La buena imagen que dejó su gestión de dos períodos como intendente de la ciudad de Rosario contrastaba con la percepción de la ciudadanía con la administración provincial (la cual registraba, en el período preelectoral, la media histórica más baja desde su asunción), y aparecía implícitamente como su principal aliado político» (2006:254). Finalmente, el 2 de septiembre de 2007 fue, para Santa Fe, la noche de la alternancia (Delgado, 2009). Con el 52.6% de los votos, Hermes Binner se consagró como gobernador de la provincia; derrotando al candidato justicialista, Rafael Bielsa, en una jornada que los medios no dudaron en calificar como «histórica» y «de fuerte impacto en la política nacional» (Clarín, 03/09/2007).

Rosario, desde fines de 1989 ha tenido ininterrumpidamente una sucesión de gobiernos socialistas. El liderazgo binnerista encontró en Miguel Lifschitz su candidato, pese a que en las elecciones de 2003 superó por un margen muy exiguo al candidato justicialista más votado, Norberto Nicotra<sup>28</sup>. De hecho, en estos comicios, el desconocimiento de Lifschitz y su dificultad para despertar adhesiones forzaron una estrategia de campaña orientada a asociarlo con la figura de Binner, especulando con un arrastre a nivel provincial. La consigna de campaña fue «Binner + Lifschitz»<sup>29</sup>. La presencia de la *publicidad proselitista*, así como la celebración de distintos actos en el transcurso del proceso electoral, transformaron los espacios urbanos de Morón y Rosario, en una morfología que resignificaba temporalmente sus sentidos (Soprano, 2005).

---

presencia femenina oriunda de la ciudad capital: «Estas fueron las razones que provocaron que, a la designación sugerida por la conducción radical [Carlos Fascendini, un dirigente con escaso predicamento en el electorado, asociado a la política tradicional] le siguiera una negativa rotunda» (Delgado, 2009:437).

<sup>26</sup> Un sector mayoritario del radicalismo, autodenominado *Radicales por el Frente*, desconoció las directivas orgánicas y reforzó los lazos que lo unían al líder socialista. Este proceso de rearticulación terminó por otorgarle al FPCyS su configuración definitiva. Además del socialismo y de los *Radicales por el Frente*, integraban la coalición Afirmación por una República de Iguales (ARI), el Partido Demócrata Progresista (PDP), el Encuentro por la Democracia y la Equidad, el Partido Intransigente (PI), el Partido Comunista (PC) y diversos sectores de la militancia social no enrolados en el kirchnerismo.

<sup>27</sup> La militancia del PS en la ciudad de Rosario proviene en importante medida del Movimiento Nacional Reformista (MNR), agrupación universitaria de peso en la Universidad Nacional de Rosario. Su modalidad de organización ha dado lugar a que se la conozca como *la familia*, al tiempo que ha motivado frecuentes analogías con la forma de estructuración presente en las organizaciones religiosas.

<sup>28</sup> La división en las filas del *progresismo* frente a la multiplicación de candidaturas justicialistas de buen predicamento entre el electorado, significó un problema para el socialismo, en particular por la dificultad en captar adhesiones electorales del más importante de los candidatos socialistas, Miguel Lifschitz, cuyas cualidades carismáticas no eran particularmente sobresalientes (Cherny y Delgado, 2004).

<sup>29</sup> Los *spots* televisivos mostraban a Binner conversando con “vecinos”, al tiempo que el candidato a la intendencia aparecía a su lado, pero guardando silencio. Por su parte, todos los afiches del socialismo que cubrían la ciudad de Rosario mostraban el rostro de Lifschitz junto al de Binner.



Tal como afirma Delgado, dos acontecimientos vinculados determinarían un cambio contextual decisivo no sólo para el partido sino para la escena política provincial: la crisis del campo desatada a raíz de la suba en las retenciones (el llamado *conflicto con el campo*), a principios de marzo de 2008; y el retorno del protagonismo reutemista: «El fortísimo impacto que generó en la provincia la decisión presidencial del incrementar el porcentaje de retenciones al sector agrario (pieza central de la economía provincial) arrancó de su letargo a Carlos Reutemann, quien comenzó una escalada de confrontación con el kirchnerismo que culminaría en un enfrentamiento abierto que dividió al justicialismo provincial. (...) El éxito de la estrategia reutemista fue notorio. No sólo porque logró revalidar su título de referente partidario indiscutido y capitalizar el descontento de la mayoría de los presidentes comunales y dirigentes locales (intensamente afectados por la crisis tanto en términos económicos como políticos) sino porque incluso logró torcer la voluntad kirchnerista en relación al PJ distrital. (...) El conflicto también produjo un desplazamiento parcial de la agenda desarrollada por el Frente Progresista, acelerando al mismo (...) la necesidad de un alejamiento del kirchnerismo y la paralela constitución de Binner como dirigente opositor» (2009:459). Más allá de las numerosas diferencias entre las figuras de Reutemann y Binner, el primero logró consolidar su posición en el justicialismo logrando la presidencia del partido a nivel provincial, mientras que el segundo no logró controlar la estructura partidaria del socialismo; reflejándose esto en su imposibilidad de ejercer la conducción de la fuerza (en manos de Giustiniani) (Cherny y Delgado, 2004).

Al igual que Sabbatella en Morón, Hermes Binner construyó un progresismo que no sólo transita por la recuperación de lo público y el énfasis en la inclusión social, sino que ha incorporado una fuerte orientación hacia el concepto de gestión; entendido como el gobierno de los asuntos públicos a partir de un rol protagónico del Estado<sup>30</sup>: «Su doble paso por la intendencia rosarina le otorgó un capital político que encuentra en la experiencia en la labor gubernativa una de sus mayores fortalezas, permitiéndole proyectar (...) la imagen de un progresismo que gobierna. (...) En una escena provincial signada por el agotamiento no traumático del modelo justicialista (...), Binner logró desarrollar un perfil opositor propositivo, acorde tanto a las preferencias históricas del electorado santafecino, como a los nuevos tiempos políticos en los cuales el retorno del Estado y la preocupación por la integración social posibilitan el resurgimiento de un discurso que apenas una década atrás resonaba en soledad» (Delgado, 2009:433). Cada uno de ellos, logró polarizar en parte la elección en la medida en que lograron imponer un criterio de diferenciación capaz de mejorar su posicionamiento político: en ambos casos, el principal frente opositor fue el espacio político que tradicionalmente había gobernado los distritos, el justicialismo. Incluso, en un primer momento, la cercanía de Martín Sabbatella con Hermes Binner era recogida por los medios de modo tal que casi se los asimilaba a un mismo espacio político: «*En Morón, gobernado por el socialista Martín Sabbatella*» decía, por ejemplo, el diario Clarín<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> En los distintos escenarios electorales que debió atravesar a nivel local, el discurso del oficialismo sabbatellista insistió reiteradamente en su honestidad y eficiencia; al punto tal de volverse objeto de burla para algunos medios de comunicación distritales. Por ejemplo, el diario local *Democracia nacional y participativa para el conurbano bonaerense* se refiere al entonces intendente como «el único decente del país» (Nº 573, Año XX, 23/05/2006).

<sup>31</sup> Diario Clarín, 15 de enero de 2006.

## Comentarios finales

El discurso de la *transparencia* en ambos municipios funciona generalmente articulado con otras tres dimensiones: *honestidad*, *eficiencia* y *compromiso* (Annunziata, 2006): Estar del lado de la transparencia es estar del lado de los que «*no roban, pero hacen*», entre aquellos que aspiran a escapar de la tradicional crítica que se ha ganado la izquierda de *no saber ser gobierno*<sup>32</sup>. La eficiencia, entonces, se construyó no sólo en términos de un *buen saber administrar* sino, también, como un valor moral en torno al cual los *políticos* se posicionaron también como *especialistas de gobierno*. El compromiso, la *pasión* en términos de las emociones puestas en función de cambiar un cierto orden de cosas, también es recurrentemente señalado como un rasgo particular de la política moronense. Como señala Michel Foucault, «*ejercer el poder crea objetos de saber, los hace emerger, acumula información, los utiliza*» (1992:108) y, en este sentido, hay un efecto de verdad<sup>33</sup>. Sin embargo, para que este efecto pueda tener lugar y se traduzca en reconocimiento del conocimiento, hace falta algo más que *trabajo político*. Como pudo observarse, muchas de las consignas proselitistas de Morón y Rosario abonaron estos atributos de sus candidatos, en términos de una confianza construida no sólo por sus valores morales positivos (honestidad, transparencia) sino también por un *saber* vinculado a la administración de la cosa pública, asociado a una particular concepción del Estado municipal. El propio Weber refiere a la pasión como una cualidad decisiva de quien tiene vocación por la política cuando afirma «*no se es político por ser apasionado, a menos que la pasión esté al servicio de una causa*» (1980:75). En el siguiente capítulo, se retomarán estas cuestiones al analizar las transformaciones y continuidades en los modos de gobierno de lo público y el Estado municipal en Morón y Rosario.

---

<sup>32</sup> En palabras del propio Sabbatella, «El desafío fue el de ser honestos en la gestión pública, al mismo tiempo que garantizábamos una prestación eficiente de los servicios públicos. Porque la honestidad sin eficiencia es tan contraproducente para la calidad institucional – para la salud de la democracia – como lo es la eficiencia sin honestidad, como lo es ese famoso y tristemente recordado *roban, pero hacen*» (Discurso pronunciado el 02/08/2005, con motivo de la Audiencia Pública por la Licitación de la Recolección de Residuos Domiciliarios).

<sup>33</sup> Sostener que hay condiciones sociales de la producción de la verdad es decir que hay una *política de la verdad*, «una acción de todos los instantes para defender y mejorar el funcionamiento de los universos sociales donde se ejercen los principios racionales y donde se engendra la verdad» (Bourdieu, 1987:42).

## CAPITULO 4

### La expansión de *lo público*: Estado y políticas públicas municipales en Morón y Rosario.

#### Introducción

La construcción de políticas públicas en el ámbito local configura distintos espacios y momentos de *encuentro con el Estado* (Trouillot, 2001): en las mesas de informes de las dependencias municipales, en los procesos de inscripción para acceder a programas sociales, en los espacios de participación promovidos por el municipio, entre otro. En estos miles de encuentros entre los sujetos o grupos y los gobiernos, se expresa la profundidad y persistencia de la presencia gubernamental en nuestras vidas. Ahora bien, *¿qué particularidades asumen estos encuentros con el Estado en el ámbito municipal?* Para esto, las advertencias sugeridas por Trouillot para el estudio del Estado resultan alertas teóricas y metodológicas de suma utilidad: 1) El poder del Estado no tiene fijeza institucional consolidada sobre bases teóricas ni históricas; 2) Los efectos de Estado nunca se dan exclusivamente por intermedio de instituciones nacionales o en sitios gubernamentales y 3) Estos dos rasgos, inherentes al estado capitalista, han sido exacerbados por la globalización. Estos efectos incluyen 1) un *efecto de aislamiento*, esto es, la producción de sujetos individualizados, atomizados moldeados y modelados para su gobierno como parte de un público indiferenciado pero específico; 2) un *efecto de identificación*, esto es, un realineamiento de las subjetividades atomizadas a lo largo de líneas colectivas dentro de las cuales los individuos se reconocen a sí mismos como iguales a otros; 3) un *efecto de legibilidad*, es decir, la producción tanto de un lenguaje como de un saber para el gobierno y herramientas empíricas que clasifiquen y regulen colectividades; y 4) un *efecto de espacialización*, esto es, la producción de límites y jurisdicciones.

Esto supone una serie de consideraciones. En primer término, si bien el trabajo de campo fue realizado, en gran medida, en *instituciones de gobierno*, los procesos que coadyuvan en la definición de la acción estatal en el campo educativo trascienden el espacio formalizado del Estado. Esto es, participan sujetos, instituciones y grupos que movilizan intereses diversos en torno a la direccionalidad de la educación y que trascienden las instituciones oficiales (sindicatos, fundaciones, clubes de fútbol, partidos políticos, etc.). En ese nivel, su materialidad reside mucho menos en las instituciones que en el discurrir de los procesos y relaciones de poder, para que de esta manera se generen nuevos espacios para el desenvolvimiento del poder (Trouillot, 2001). De hecho, las interacciones cara-a-cara constituyen una instancia central en la formación de nociones y experiencias en torno al Estado. En las relaciones directas de la vida cotidiana, se concretizan las posibilidades de acceso, o exclusión, de un conjunto de derechos o beneficios. Por ejemplo, un joven de 15 años se presenta por primera vez en una oficina municipal para averiguar sobre un programa de terminalidad de nivel medio. ¿Quién lo recibe? ¿Qué tipo de información se le brinda? ¿Cómo se maneja en esa situación? ¿Qué pregunta y cómo lo hace? Tal como afirma Wanderley: «Cuando la interacción ocurre en oficinas públicas, la calidad del trato que el ciudadano recibe de los funcionarios públicos se convierte en una medida importante del grado de equidad que de hecho disfrutan en la sociedad nacional y frente al Estado. Son en los pequeños gestos, en los rituales de acercamiento, en el vocabulario

empleado, en la atención y respuesta a dudas, preguntas y dificultades que se define el grado de respeto, de consideración y de dignidad que se confiere a los ciudadanos» (2009:68).

La relación jurídica entre los ciudadanos y el Estado supone, idealmente, un trato justo; es decir, se espera que las interacciones concretas entre funcionarios públicos y ciudadanos en las oficinas de gobierno no reproduzcan las desigualdades socio-económicas y culturales que estructuran las relaciones sociales. Sin embargo, estos *encuentros con el Estado* tienen lugar en una trama compleja atravesada por condicionantes de diverso orden: territorial-geográfico, cultural, social, político y económico. La jerarquización social y estructural se expresa, por tanto, en los cotidianos y minúsculos encuentros con el Estado en nuestra vida cotidiana. Si bien el Estado es, *en tanto idea*, uno sólo (*el Estado municipal de Morón, o el Estado municipal de Rosario*), el Estado se encarna en sujetos y prácticas concretas que son, en tanto tales, particulares y escapan a cualquier intento de homogeneización. De modo similar al estudio realizado por Wanderley (2009) en relación a los encuentros de la población boliviana con las burocracias estatales encargadas de la dotación de los documentos de identificación civil a individuos o asociaciones, en la interacción con representantes del Estado en cuestiones vinculadas a lo educativo los sujetos emplean formas de acceso específicas a los recursos cuando se presentan de manera personal y cuando lo hacen como representantes de grupos (solicitar la apertura de talleres, vacantes o permiso para organizar eventos en la vía pública). De igual forma, los representantes del Estado actúan de distintas maneras frente a sujetos individuales y frente a sujetos organizados en colectivos. A partir de estas consideraciones, el presente capítulo se propone describir analíticamente las transformaciones y continuidades en los modos de gobierno de lo público y el Estado municipal en el campo de las políticas públicas.

### **Las políticas públicas en la gestión municipal de Martín Sabbatella (1999 – 2009)**

A partir de 1999, comienza un proceso de recomposición del Estado municipal sobre nuevas bases, que buscó derramarse en la totalidad de las instancias administrativas del distrito: Ejecutivo Municipal, Concejo Deliberante, Consejo Escolar, entre otros. La estructura orgánica municipal está conformada por quince secretarías: Gobierno, Jefatura de Gabinete, Planificación Estratégica y Administración General, Privada, Economía y Finanzas, Obras y Servicios Públicos, Salud y Desarrollo Social, Relaciones con la Comunidad y Descentralización; y las Secretarías correspondientes a las siete Unidades de Gestión Comunitarias en las que está dividido el ámbito municipal<sup>1</sup>. Específicamente, la Dirección de Educación depende de la Secretaría de Salud y Desarrollo Social y tiene a su cargo una serie de líneas de acción que describiremos a continuación.

Como señala O'Donnell (2005), la gestión de Sabbatella tomó en sus primeros meses de vida una batería de medidas tan básicas como, en su contexto, disruptivas. Sometió uno de los principales gastos del municipio (el servicio de recolección de residuos) a una adjudicación controlada por un organismo no gubernamental (Poder Ciudadano) con la participación de Transparencia Internacional; creó una Oficina Anticorrupción; dispuso la publicidad de los actos de gobierno, al igual que las declaraciones juradas de sus funcionarios; prohibió las excepciones al Código de Planeamiento Urbano y ordenó publicar en Internet el Boletín

<sup>1</sup> UGC N° 1 Morón Centro Norte, UGC N° 2 Haedo, UGC N° 3 El Palomar, UGC N° 4 Castelar Centro Norte, UGC N° 5 Castelar Sur, UGC N° 6 Morón Sur y UGC N° 7 Villa Sarmiento.

Municipal con todos los decretos y normas del Ejecutivo. La articulación de la transparencia con honestidad y eficiencia, justicia se inscribía en una oposición al enemigo de la corrupción. La creación de esta oficina receptora de las denuncias de los vecinos fue, desde la perspectiva orientada a la transparencia, sintomática: con el fantasma de la corrupción siempre rondando, cada vecino era representado como un defensor de la justicia. Se expresó también una articulación entre transparencia y participación: la primera se mostró garantizada por la segunda (Annunziata, 2011). En este sentido, no sería absurdo concebirla como uno más de entre los mecanismos creados desde el municipio, y uno de los más emblemáticos, junto con las referidas Audiencias Públicas, en la constitución del relato de la llegada de Sabbatella al gobierno de Morón como el fin de una forma de gobernar y el comienzo de otra (Annunziata, 2011).

Sin su participación, la de las organizaciones de la comunidad y la de los vecinos y las vecinas de Morón, dejaríamos margen para el accionar inescrupuloso de los que ayer se sirvieron del Estado para satisfacer sus propios intereses (Martín Sabbatella. Discurso pronunciado en la apertura de sesiones del HCDM, 2005)

Este tipo de iniciativas cobran un especial valor si se consideran los modos de construcción política que históricamente han caracterizado al distrito. La llegada de Nuevo Morón al gobierno local implicó una serie de profundas transformaciones en el aparato estatal, muchas de las cuales se organizaron en torno a la definición de un *Plan de Desarrollo Estratégico* que orientó gran parte de las acciones y políticas impulsadas por las diferentes áreas, fundamentalmente a partir del año 2005. En su presentación pública el intendente de Morón, Martín Sabbatella, dijo: «El Plan de Desarrollo (...) se irá enriqueciendo en lo sucesivo con el aporte de todos, resume, estructura y organiza una serie de intervenciones sociales y urbanas en las que el Estado municipal ya viene trabajando y está dispuesto a trabajar en miras a hacer ciudad; es decir, a construir una sociedad inclusiva e integrada, con los ciudadanos como principales beneficiarios y protagonistas del espacio público». Algunos de los ejes que atraviesan el Plan son<sup>2</sup>:

- La construcción de más y mejor ciudadanía, a través de fuertes intervenciones sociales tendientes a garantizar derechos y oportunidades para todos y todas.
- La acentuación del perfil PyME en la actividad industrial, mediante la generación de nuevos espacios urbanos para que se radiquen emprendimientos productivos.
- La readecuación del centro de Morón para explotar su potencial comercial y de servicios, a la par de definir desarrollos particulares y específicos en las otras áreas centrales.
- La participación dentro del sistema aeroportuario del Área Metropolitana Buenos Aires.
- La generación de más y mejores espacios de carácter artístico y recreativo en distintas zonas.

---

<sup>2</sup> En la perspectiva del gobierno local, los objetivos del Plan Estratégico se ajustan con los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio. En septiembre del 2000, representantes 191 países reunidos en la asamblea general de las Naciones Unidas se comprometieron a alcanzar 8 objetivos antes del año 2015, que resultan urgentes y prioritarios en todo el mundo: 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre, 2) Alcanzar la educación básica universal, 3) Promover el trabajo decente, 4) Promover la igualdad de género, 5) Reducir la mortalidad infantil, 6) Mejorar la salud materna, 7) Combatir el virus de inmunodeficiencia, la tuberculosis y el chagas y 8) Asegurar un medio ambiente sostenible.

Sabbatella asumió con fuerza el discurso sobre la relevancia de los ámbitos locales en la participación de los vecinos y el control de las acciones de gobierno. Tal como sugiere Annunziata (2011), dicho discurso reactualiza un conjunto de ideas muy difundidas sobre el sentido de la globalización, que otorgan al ámbito local un rol fundamental en el aprovechamiento de sus ventajas y en el remedio de sus consecuencias. El ámbito local se presenta como un espacio apropiado para el control de los gobernantes por los gobernados y, por lo tanto, como espacio estratégico de la transparencia. Pero, sobre todo, es el espacio para profundizar la democracia dada la cercanía cotidiana entre representantes y representados. La idea de que nadie conoce mejor los problemas de un barrio que los vecinos que viven en él es compartida por parte de la ciudadanía, así como por aquellos que diseñan instancias para la expresión de estos problemas. Pero esta idea encierra un supuesto que raramente se explicita: ser un buen representante es oír y dar adecuada solución a los problemas de los representados. Esta *lógica de la objetivación de los problemas* se inscribe en otro de los sentidos de la apuesta a lo local, y constituye otra de las ventajas de la cercanía: la eficiencia (Annunziata, 2010b). Existen también otros actores «expertos» en vigilancia, denuncia y evaluación: nos referimos a las distintas ONG que desempeñan muchas veces el rol de «monitores», «observadores» y «auditores» de las acciones de gobierno, y en general acompañan los procesos de puesta en marcha de nuevos mecanismos participativos.

La cercanía, la proximidad del gobierno local con la comunidad, constituye a las ciudades en un escenario privilegiado para el ejercicio de la democracia y para el contacto de los vecinos y vecinas con los asuntos públicos (Martín Sabbatella. Discurso en la Apertura Oficial de la XII de la Red de Mercociudades. 2006).

Los últimos lustros se han caracterizado por un aumento de la importancia de los gobiernos locales en lo que hace a su posibilidad de intervenir en la calidad de vida de los vecinos y vecinas. Los gobiernos locales dejaron de ser entidades prestadoras de servicios básicos, para participar con fuerza en el desarrollo económico, cultural, urbanístico y social de los territorios. Este nuevo rol se vio favorecido y se ve favorecido por la cercanía entre los representantes locales y la comunidad. Pero esta cercanía puede volverse inocua si no se establecen canales, mecanismos y herramientas que garanticen una verdadera democracia de proximidad; esto es, una democracia en la que el vínculo próximo sea recíproco entre representantes y representados, favoreciendo el protagonismo de estos últimos en el diseño y la implementación de políticas gubernamentales (Martín Sabbatella. Discurso pronunciado en ocasión del anuncio del Plan de descentralización Municipal. 2006).

Las políticas sociales impulsadas en la última década desde el municipio han buscado, según documentos oficiales, «mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en situación de pobreza e indigencia, y atender las necesidades sociales, la promoción y el desarrollo integral de las personas». La municipalidad de Morón se ha comprometido a brindar información sobre las políticas sociales que administra (padrones de receptores de planes, presupuesto destinado a áreas sociales, criterios de incorporación, evaluaciones de impacto, entre otras), a través de la Oficina de Libre Acceso a la Información Pública. En términos generales, transparentar la gestión aparece como uno de los medios de acercar a los vecinos a sus representantes, dándoles la posibilidad de estar informados por medio de diferentes herramientas de seguimiento y control de las acciones de gobierno (Annunziata, 2011). El sentido es lograr una sociedad integrada en base a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, plan global al que el gobierno de Martín Sabbatella adhirió formalmente a partir de que, en septiembre del 2000, representantes

de 191 países reunidos en la Asamblea General de las Naciones Unidas se comprometieran a alcanzar 8 objetivos antes del año 2015, urgentes y prioritarios en todo el mundo:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
2. Alcanzar la educación básica universal.
3. Promover el trabajo decente.
4. Promover la igualdad de género.
5. Reducir la mortalidad infantil.
6. Mejorar la salud materna.
7. Combatir el virus de inmunodeficiencia, la tuberculosis y el Chagas.
8. Asegurar un medio ambiente sostenible.

El propio Sabbatella ha afirmado: «Las numerosas intervenciones urbanas y sociales que realizamos y las que estamos proyectando están a tono con los propósitos expresados por los representantes de los diversos países del mundo. Muchos de los objetivos (...) nos exceden ampliamente y están lejos de poder resolverse en términos locales. No obstante, estamos convencidos de que debemos hacer hasta lo imposible para colaborar con la resolución de estos grandes problemas que afectan especialmente a los habitantes de países como el nuestro, en los que se generaron y conservan niveles de degradación social e institucional inéditos y gravísimos». En este sentido, el gobierno municipal identificó como uno de los principales desafíos la construcción de una ciudad que promueva la integración, el respeto, la libertad, la equidad y la paz donde los ciudadanos son entendidos como sujetos plenos de derechos y oportunidades. Así, las políticas de desarrollo estarían orientadas a garantizar la igualdad de oportunidades y derechos, asociadas a la idea de un «desarrollo con equidad», respeto y defensa de «los más desprotegidos».

El crecimiento, a su vez, también es asociado al principio de equidad, en un intento por diferenciarse de las políticas públicas implementadas en las últimas décadas, donde el crecimiento no se tradujo en equidad sino por el contrario, «en exclusión y marginación para más del 50% de los argentinos». Sabbatella señaló también que «en demasiadas oportunidades se utilizó la excusa del desarrollo o del crecimiento para justificar acciones puntuales, atomizadas, sin el abordaje complejo e integral que significa una ciudad. Acciones que sólo eran pensadas a partir de conveniencias políticas o empresariales, atentas exclusivamente al rédito inmediato que esas intervenciones podían brindar para un dirigente, un partido o un grupo económico. Lamentablemente, el crecimiento de nuestra ciudad como el de muchas otras supo estar pensado en torno a las ilusiones del mercado». Es decir, denuncia la falta de legitimidad de origen de estas propuestas por ser fruto de la especulación política y mercantil a la vez que postula la necesidad de llevar adelante una planificación estratégica del desarrollo que permita definir cómo se van a «integrar, a coser, a amalgamar los distintos fragmentos del Morón que fue y que es, sobre la trama de la ciudad que imaginamos, deseamos y merecemos todos los moronenses». Esta mirada sobre el desarrollo le otorga un papel muy importante al valor de la diversidad, al respeto de las improntas locales y al impulsando del desarrollo armónico de sus partes. Dos elementos son mencionados en función del desarrollo: el asociativismo y la cooperación. Dice el documento: «Nuestra apuesta por fomentar la economía social no tiene que ver sólo con una perspectiva económica: las cooperativas, las mutuales y los emprendimientos asociativos en general expresan además una voluntad de integración, de intercambio solidario, de respeto a las diferencias, de búsqueda de consenso y de aprovechamiento de las cualidades

personales que contrasta con la lógica individualista, que es la base de la inequidad y la exclusión».

El Plan define un Estado interventor en la planificación y en el impulso del crecimiento, garante de una mejor distribución de los beneficios alcanzados: «El Estado debe estar presente, allí donde el mercado no percibe una posibilidad de rentabilidad, en tanto impulsa y orienta la acción del mercado en un marco de estabilidad jurídica y normativa. Un Estado previsible en sus normas y su control, que asegure los derechos y garantías de quienes deseen invertir en Morón». El Estado como garante de derechos sociales es enfatizado en dos áreas de políticas sociales: la salud y la educación. En la primera, brindando accesibilidad irrestricta y abordando de manera multidisciplinaria la problemática del cuidado de la salud y de la prevención de enfermedades. En la segunda, garantizando y promoviendo la educación (junto a la cultura y el deporte) como pilar del desarrollo humano. Por otra parte, la cuestión de la identidad es un elemento permanentemente presente y valorado en su discurso, enlazada con un llamado al protagonismo de la comunidad para el desarrollo y a un «Estado promotor y garante de la equidad de ese desarrollo, interviniendo con recursos propios en los rincones más postergados y facilitando el crecimiento en las áreas con mayor potencialidad, mediante una articulación seria y responsable con los inversores empresariales».

En varios de sus discursos, Martín Sabbatella hizo referencia a *hacer ciudad*, es decir, la gestión de los asuntos públicos a partir de la participación de «todos los actores de la comunidad», articulando iniciativas de los sectores públicos y privados con el objetivo de garantizar condiciones a partir de las cuales los habitantes sean «*sujetos plenos de derechos cívicos, políticos y sociales*». Este Plan de Construcción de Ciudadanía, supone entonces procesos de inclusión e integración a partir de la promoción de la «diversidad y el respeto a la diferencia, pero también la equidad, la participación, el intercambio y la integración». Hacer ciudad sería sinónimo de construir ciudadanía. Dice: «No existe ciudad sin ciudadanos, y no existe ciudadanía plena si no tenemos todos y todas las mismas oportunidades de crecer y desarrollarnos». En consecuencia, las líneas de intervención previstas en el plan, sólo tienen sentido dentro de esta idea y se apoyan fundamentalmente en respeto a la diferencia, la libertad de expresión, la integración de lo diverso y la búsqueda del consenso. En este sentido, en el plan se formula una serie de intervenciones estratégicas orientadas a generar un espacio urbano distinto, integrado e integrador.

La atención a la problemática del empleo es enunciada en el plan a partir de la promoción de empleo genuino y capacitación que permita acceder a nuevas oportunidades laborales. El sector PyME es identificado como un actor dinamizador y fortalecedor de la estructura social a la vez que se plantea la necesidad de articular y fomentar espacios para el desarrollo de actividades productivas y económicas de características cooperativas y de fomento. Hay desde el gobierno local una serie de iniciativas orientadas a «colaborar con la recuperación productiva de Morón, mediante algunas herramientas y políticas específicas de apoyo al empresariado» a la vez que un fortalecimiento de «las capacidades de nuestros trabajadores y trabajadoras que se encuentran transitoriamente sin empleo». En esta línea, el municipio impulsó la *Ventanilla Única*, la cual permite la realización de los trámites necesarios para la habilitación de comercios y emprendimientos industriales en un solo lugar. Este sistema viene siendo trabajado por el municipio durante los últimos años con el apoyo del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el objetivo de incentivar la inversión privada a través de la simplificación del proceso de asesoramiento, registro y



habilitación de las actividades económicas en el partido. Su implementación se da en el marco del Plan de Desarrollo Estratégico, y se impuso «saltar varias barreras conocidas cuando se trata de actividades económicas de este tipo, como las trabas burocráticas, los procesos engorrosos, los requisitos improcedentes, la falta de celeridad de las actuaciones y las demoras eternas traducidas en carpetas apiladas en los escritorios oficiales<sup>3</sup>». El cambio instaló nuevas reglas de juego para regular la vinculación entre esos actores económicos locales y el municipio, en base a cinco principios estratégicos desglosados en el documento que explica los alcances del plan: 1) Contemplar los derechos ciudadanos y las potestades municipales, 2) Modernizar la gestión interna, 3) Armonizar las políticas municipales volviendo coherentes las estrategias y normativas vinculadas con la promoción del desarrollo económico y las habilitaciones de actividades económicas, con el ordenamiento territorial y la regulación edilicia, la recaudación y la generación de una cultura tributaria entre los contribuyentes, y con el control y fiscalización del funcionamiento y operación de las empresas y la aplicación de un marco sancionatorio efectivo; 4) Descentralizar administrativamente los servicios a los emprendedores, a través de la instalación de Centros Únicos de Asesoramiento y Registro de Empresas (CUARE); 5) Impulsar la gestión asociada entre el sector público y el sector privado, involucrando a las Cámaras Gremiales Empresarias.

En relación al vínculo entre el sector público y privado, desde el documento se plantea la necesidad de articular y aunar esfuerzos públicos y privados, «dentro de un marco de derechos y oportunidades para todos». Respecto de este vínculo, el documento dice: «La sociedad no necesita un sector público enemistado con el privado, así como tampoco cómplice del mercado. (...) Necesitamos un Estado que garantice la igualdad de oportunidades y el acceso de todos y todas a los derechos fundamentales, que promueva el desarrollo económico, que incentive la creación de fuentes de trabajo genuinas y duraderas, que regule e intervenga en el crecimiento privado para evitar que la renta se concentre y la brecha social se pronuncie; y, asimismo, que facilite la inversión empresarial en torno a una idea integral de desarrollo». El gobierno local considera que esta combinación de actores públicos y privados permitirá volcar los saldos económicos en beneficio del conjunto social. El pasado y la herencia recibida son asociados con un escenario de exclusión social, producto de las falsas promesas de derrame de un Estado mínimo y un mercado máximo. En oposición, se enuncia un mañana de inclusión, una sociedad de derechos en la cual «el sector público y el privado no compitan ni se fusionen, sino que se relacionen con respeto y autonomía, interactuando para que el desarrollo se traduzca en una mejor calidad de vida para todos».

Una de las líneas a partir de las cuales el gobierno local se propone trabajar teniendo como meta la inclusión es el desarrollo social, a partir de la cual se trataría de «volcar recursos y dedicarle una mayor atención a los sectores carenciados». Uno de los programas puntuales a partir del cual se instrumentalizaría es el Plan de Fortalecimiento Familiar<sup>4</sup>. Respecto de la importancia de la educación en el plan sostiene: «Para nosotros, además, es fundamental consolidar el sistema de educación pública (...) aportando sobre todo a mejorar el nivel inicial en los jardines de infantes y maternas, mejorando las condiciones laborales de nuestros docentes y apoyando, con ideas pero también con acompañamiento, la recuperación de las escuelas de educación primaria, EGB y polimodales de Morón. Debemos trabajar desde todos los niveles del Estado y

<sup>3</sup> Fuente: Municipio de Morón.

<sup>4</sup> Mediante este programa se brinda, a las familias con hijos que concurren a comedores, recursos e insumos que «permitan el retorno a la mesa familiar; reconstruyendo al hogar como primer ámbito de desarrollo y abordando así uno de los factores que generan mayor vulnerabilidad».

mediante una articulación consistente con el sector privado para elevar la calidad de todos los servicios educativos y lograr que la educación vuelva a ser una herramienta democratizadora del desarrollo y la inclusión de nuestros niños y niñas. (...) Nos preocupa garantizar el derecho a la educación desde la primera infancia para todos los niños de Morón, reconociendo a la formación inicial como constitutiva de una oportunidad y un derecho. Para ello seguiremos invirtiendo en acciones edilicias y pedagógicas que mejoren permanentemente la calidad y matrícula de los jardines municipales».

En relación a la salud, Morón cuenta con tres hospitales públicos, 16 centros de atención primaria (CAP) y alrededor de 35 clínicas y sanatorios privados<sup>5</sup>. También existen aproximadamente 33 establecimientos dedicados al cuidado y atención de ancianos, 4 empresas de emergencia médicas y 17 de medicina prepaga. Si bien, de modo similar a lo que ocurre con la educación, la provisión del servicio socio-sanitario depende centralmente del gobierno de la provincia de Buenos Aires, la Nación auxilia frecuentemente en la provisión de fondos para grandes obras, centralmente aquellas orientadas a la atención hospitalaria y el equipamiento tecnológico complejo para los centros especializados. El gobierno municipal ha realizado numerosos convenios con el Ministerio de Salud de la Nación en este campo, tal como lo reseñan dos de los concejales entrevistados:

El gobierno nacional se comprometió a entregarnos 60 millones de pesos por el proyecto. Es un proyecto que presentamos nosotros, que vamos a llamar a licitación nosotros, lo vamos a monitorear nosotros como estamos haciendo con todo como es convenio Discrecionalidad Cero con Poder Ciudadano. Estamos bien con el gobierno central y tenemos una buena calificación. En salud por ejemplo, con el Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires estamos en una calificación de 5, 6 estamos. Por ese mismo motivo nos dieron un subsidio no reintegrable. Ya te digo, a nosotros nos da la plata el Estado y nosotros tenemos todo el compromiso de seguir el proyecto, llevarlo a cabo, llamar a licitación y el monitoreo. (Concejal - Nuevo Morón).

El hospital municipal, en acuerdo con el gobierno nacional, en el 2007 lo comenzamos a recuperar ediliciamente para tener el nosocomio que nos merecemos, equipado con tecnología de última generación. Este año lo habremos iniciado con la compra de los terrenos aledaños por un valor de \$260.000 salidos de las arcas municipales. (Concejal - Nuevo Morón)

La política socio – sanitaria del municipio se articula con la educativa, entre otros programas, a partir del Programa de Salud Escolar, mediante el cual se monitorea el crecimiento y el desarrollo de 10 mil alumnos y alumnas de 1º, 4º y 7º ciclo del EGB (escuela primaria), logrando anticiparse al surgimiento de patologías y conformando un mapa sobre el estado de salud de niños y adolescentes en el municipio<sup>6</sup>. Morón cuenta, además, con el Sistema Único

<sup>5</sup> Los CAPS son los siguientes: Almafuerde, Bernardino Rivadavia, Villa Rivadavia, Dr. Springolo, Loma Verde, Santa Laura, Malvinas Argentinas, Nuestra Sra. del Valle, Dr. Gelpi, Juana Azurduy, Dr. Monte, Pte. Ibáñez y San Francisco. Son el primer escalón de la estructura pública de salud y se han constituido en una pieza fundamental del esquema, ya que la cercanía con las problemáticas de cada barrio permite un abordaje temprano y preventivo que está en el centro de las preocupaciones sanitarias. En general, las Unidades se encuentran en las zonas más vulnerables del partido, lugares donde la gente no cuenta con cobertura médica privada ni posibilidad de traslado. Cada uno de los Centros ofrece diversos servicios gratuitos, como consultas con profesionales de distintas especialidades, ecografías, rayos, farmacia y oftalmología.

<sup>6</sup> Fuente: Municipio de Morón.

Municipal de Salud. Se trata de la estructura que agrupa a todos los efectores municipales de la salud del municipio. Está integrado por el hospital Ostaciana B. de Lavignolle y centros de salud distribuidos en los diferentes barrios de la comuna que, en la actualidad atienden a más personas que el propio hospital; muchas de las cuales residen en municipios cercanos. De hecho, los centros de salud municipal atienden casi mil consultas diarias, constituyéndose en instituciones de referencia no sólo en Morón sino para todos los municipios cercanos: Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza, Moreno y Tres de Febrero. Por ejemplo: el 60% de los partos que reciben, corresponden a pacientes que no son del distrito<sup>7</sup>. Los siguientes testimonios de concejales entrevistados, dan cuenta de esta característica de la oferta – demanda del servicio de salud en el municipio, que a la vez se inscribe en un problema más amplio de cobertura de la atención socio – sanitaria en el conurbano de la provincia de Buenos Aires.

En la actualidad, nuestra comuna cuenta con un Sistema Único Municipal de Salud asentado en los principios de solidaridad, accesibilidad, universalidad y equidad en los servicios y las prestaciones brindadas. (Concejal - Nuevo Morón).

El 50% de las asistencias que estamos haciendo pertenecen a los alrededores. (Concejal - Nuevo Morón)

Los efectores abren sus puertas no sólo a vecinos y vecinas del distrito sino que también asumen como propia la demanda de personas que no residen en el municipio. Esto a diferencia de otros distritos que no atienden a la población que no es residente del mismo. (Concejal - Nuevo Morón)

En diferentes documentos oficiales, la actual gestión del municipio reconoce a la salud como «un derecho que asiste a toda la comunidad, y desde Morón siempre fue concebida como un bien jurídico colectivo, con el Estado como responsable primario del diseño e implementación de políticas públicas para el sector». Si bien esta definición del derecho a la salud asigna al Estado un rol principal en tanto garante, cabe destacar que el aumento de la demanda de atención en el sector público es asignado a tres razones fundamentales. En primer lugar, a la insuficiente cobertura que brinda el gobierno provincial, habida cuenta que se encuentra a su cargo la mayor parte de las prestaciones. Si bien se trata de una problemática de larga duración, ésta se ha profundizado y agravado a partir de los procesos de transferencia de los servicios de salud que tuvieron lugar en las últimas décadas. En segundo lugar, los entrevistados mencionan recurrentemente los efectos de la crisis de 2001 y el aumento del desempleo, subempleo o empleos precarios en el marco de un proceso más amplio de precarización laboral. Como dato ejemplificador, aproximadamente 100.000 personas carecen de obra social en el municipio. Este proceso generó un aumento en la tasa de personas sin la cobertura social de la que antes gozaban por su condición de trabajadores, aumentando la presión sobre el sistema público municipal. En tercer y último lugar, la demanda proveniente de distritos vecinos que no es satisfecha por el nivel provincial o municipal. Como veremos, este tipo de procesos tiene sus paralelismos con la demanda educativa, especialmente en el nivel inicial y aún más, en jardines maternos.

Se ha generado una importante tendencia, producto de la política socio sanitaria que se ha establecido desde 1999 de aumento proporcionalmente en la cantidad de consultas en unidades sanitarias en relación con el hospital, lo que nos permite seguir dando pasos

---

<sup>7</sup> Fuente: Municipio de Morón.

significativos en materia de atención primaria de la salud, abordando las principales problemáticas que hacen a una política de promoción y prevención en los barrios evitando que las patologías avancen en mayor medida y que por lo tanto no resulte necesario que la persona tenga que acudir a centros de mayor nivel de complejidad a raíz de su deterioro en sus condiciones de vida. (Concejal - Nuevo Morón)

En el año 2004, por primera vez en la historia de Morón, más cantidad de pacientes pasaron por las unidades de medicina preventiva que por el propio hospital municipal<sup>8</sup>. En el año 2005, sobre un total de 1.207.500 atenciones, 645.000 se realizaron en centros de atención primaria de la salud, lo que representa un 53% del total y en el hospital municipal se efectuaron 576.600 consultas, es decir, un 47%. El Sistema de Atención Médica de Emergencias (SAME) es un servicio gratuito de atención médica de urgencias graves y emergencias en la vía pública. Está compuesto por siete ambulancias, trabaja las 24 hs. de manera coordinada con los 15 centros de salud, el Hospital Municipal y los centros de mayor complejidad del distrito. El caso de las ambulancias, así como el equipamiento destinado a la atención de urgencias médicas constituye una referencia paradigmática de los entrevistados al momento de caracterizar los «contrastes» entre la gestión actual y la anterior.

Cuando asumimos había una sola ambulancia destruidísima, para todo el partido. Pero destruidísima. Mal, mal. Hoy hay ocho y con alta complejidad. (Concejal - Nuevo Morón).

La salud constituye para el actual gobierno una de las políticas sociales más importantes al momento de marcar diferencias sustantivas en los modos de gestionar los recursos públicos. El pasado es asociado con manejos clientelares, corruptos e ineficaces y su interpelación refiere no sólo a modos sustancialmente distintos en el manejo de los recursos públicos, sino a puntos de partida básicos en términos políticos: con qué se financia la política. Se trataría de «dejar atrás» la corrupción, la ineficacia y el abandono del Estado para «pasar a» la transparencia, la equidad, la eficacia y inclusión. Para el partido gobernante, el sistema público municipal de salud fue una de las más codiciadas cajas negras durante la gestión de Juan Carlos Rousselot<sup>9</sup>:

Para la comunidad moronense se ha sepultado definitivamente cualquier intento privatizador que pueda convertir a la salud de la población en una de las tantas mercancías de compra y venta en el mercado. Tal como ocurría en tiempos no tan remotos en los cuales la sociedad toda en su conjunto debió movilizarse masivamente para poner a salvo el hospital comunal. También debemos recordar que las unidades sanitarias estaban regenteadas por punteros políticos que disponían a su antojo de los recursos de dichos sectores, aprovechándose de las necesidades de vecinas y vecinos para fortalecer relaciones clientelares y utilizando dichos lugares como fuentes de financiamiento para sí mismos o para sus estructuras políticas. (Concejal - Nuevo Morón)

Hemos demostrado que existe una forma de concebir la práctica política institucional en la que no se cambian principios por mayorías, una práctica que no cede utopías ante privilegios, que no compra respaldo con prebendas ni votos con clientelismo. A nadie

---

<sup>8</sup> Fuente: Municipio de Morón

<sup>9</sup> Rousselot fue jefe comunal de Morón en varias oportunidades hasta que en 1999 fue destituido por mal desempeño de sus funciones ligado al manejo irregular de fondos públicos. En 2003 intentó volver a la jefatura del municipio como candidato por el menemismo. Por su desempeño como jefe comunal, enfrentó decenas de denuncias de corrupción y llegó a tener 28 causas penales en trámite. Falleció en julio de 2010.

escapa que los partidos tradicionales han dejado hace tiempo de expresar los intereses que les dieron origen y los volvieron convocantes. Tampoco extraña que en una misma fuerza política convivan pensamientos, concepciones y posturas no ya diversas, sino contradictorias, porque muchos partidos se transformaron en maquinarias electorales sedientas de poder, orientadas a satisfacer la ansiedad de un puñado de dirigentes. Y no es una lógica excluyente a uno de los partidos tradicionales, sino que atraviesa gran parte del espectro político, en un cambalache en el que las ideas quedan relegadas bajo el manto del pragmatismo, mientras los militantes se alejan porque los espacios de debate y discusión se limitan a una mesa de reparto de cargos y candidaturas. Martín Sabbatella (Ex - Intendente)

También la cultura es visualizada como herramienta de inclusión y desarrollo. Dice Sabbatella: «no puede haber ningún tipo de discriminación a la hora de acceder a espectáculos o muestras artísticas de calidad, como tampoco puede ser que el potencial artístico de nuestros niños se vea obturado por la situación socioeconómica de su familia y su entorno<sup>10</sup>». Tal como fuera señalado, las autoridades locales afirman la necesidad de coadyuvar a una consolidación democrática, en proceso donde «la sociedad de Morón sea protagonista en el debate, la definición y la implementación de políticas públicas. No hay democracia verdadera con ciudadanos al margen de la cosa pública; no hay democracia auténtica con vecinas y vecinos que no saben qué pasa, que no pueden opinar, que desconocen en qué se invierten los recursos del Estado, que están impedidos de decidir cuáles son las prioridades comunes o conocer cuál es la tarea que realizan sus representantes». La propuesta es construir un Estado eficiente, abierto al *protagonismo ciudadano*, con medidas como la presentación de declaraciones juradas de los bienes, la convocatoria a audiencias públicas, debates en foros y consejos vecinales en torno a temas como «la seguridad, la asignación de los planes sociales, las políticas hacia la tercera edad o la realización de determinadas obras». El gobierno local se plantea, en principio, llegar a una institucionalización de los espacios de participación. Dice Sabbatella: «Ya no se trata sólo de enunciar la voluntad de abrir canales para el protagonismo social; sino que hemos generado y vamos a seguir generando ámbitos, mecanismos y normas que promueven y garantizan esa participación».

Una de las principales líneas de gobierno definidas en el Plan Estratégico fue la puesta en marcha del Programa de Descentralización destinado a la creación de Unidades de Gestión Comunitaria (UGC)<sup>11</sup>: Morón, Haedo, El Palomar, Castelar Centro/Norte, Castelar Sur, Morón Sur y Villa Sarmiento<sup>12</sup>. Como vimos, Morón es un municipio relativamente extenso que tenía

<sup>10</sup> Menciona el programa *Desde el barrio*, que «aspira a recoger esos potenciales y esas producciones que se generan en todos los rincones de Morón y a darles la posibilidad de que se desarrollen y se conozcan». Las funciones de cine al aire libre o de teatro en plazas y centros culturales alejados de las áreas comerciales perseguirían el propósito de aumentar la equidad en torno al acceso a la cultura.

<sup>11</sup> Un proceso similar al de la Ciudad de Buenos Aires, con la creación de los CGP (Centros de Gestión y Participación), posteriormente denominados CGPC (Centros de Gestión y Participación Ciudadana).

<sup>12</sup> La **Unidad de Gestión Comunitaria N° 1** abarca 640 manzanas en la zona centro y norte de Morón, con una población aproximada de 57 mil personas. Su primer secretario fue Diego Spina quien desde hace seis años desempeña tareas en el área de Comunicación Institucional, primero como Director de Prensa y luego como subsecretario. La **UGC N° 2** está ubicada en la esquina de Estrada y Rivadavia en Haedo y comprende un territorio de 499 manzanas, habitadas por más de 41 mil personas. Como secretaria de esta Unidad de Gestión asumió la licenciada Alejandra Dezi (actualmente concejal). Fue Directora de Organizaciones de Acción Comunitaria del Gobierno y concejal electa en el 2005, hasta que empezó a trabajar, meses atrás, como titular de la UGC de Haedo. La **UGC 3** de El Palomar, que abarca 540 manzanas en las que habitan más de 53 mil moronenses, estuvo a cargo de la contadora

poca o ninguna dependencia estatal fuera del casco urbano. La gran mayoría de los juzgados, centros de salud y oficinas de atención vecinal estaban ubicadas en las inmediaciones del Palacio Municipal. Así, uno de los primeros desafíos de Nuevo Morón al frente del gobierno municipal constituyó atender este desequilibrio, tal como lo expresa claramente algunos entrevistados:

El primer gran desafío para nosotros fue cómo logramos asegurar toda la programática del gobierno local en los territorios, (...) cómo nosotros logramos una articulación real de esta programática en los territorios. Esto fue a través de las Unidades de Gestión Comunitarias. (Funcionario de la Secretaría de Salud y Desarrollo Social municipal).

En otros lugares se trata de concentrar poder ¿no? el poder lo tengo yo solo. Acá se está haciendo la descentralización ¿Y qué hizo el intendente? Sacó a sus mejores gestores que formaban su gabinete y puso a cada uno como referente de su lugar donde vivía. Entonces se hizo la Unidad de Gestión de Morón, la Unidad de Gestión de El Palomar, de Villa Sarmiento, de Morón Sur, de Castelar Sur, de Castelar Norte. Cada uno tiene su Unidad de Gestión. Y eso es un mini gobierno pero donde el gobierno se acerca al barrio y donde el vecino tiene un lugar más cercano y esa persona se tiene que enfrentar con el vecino o le podrás decir que no o le solucionás el problema. (Concejal - Nuevo Morón)

Los argumentos esgrimidos en dicho programa vinculaban el rol asumido de hecho por los municipios en función de los procesos de ajuste y el consecuente desempleo que trajo consigo la década de los noventa, con la importancia estratégica de la cercanía entre el gobierno local y la sociedad. A su vez, la descentralización aparecía aportando una doble ventaja (mayor eficiencia y mayor participación), coextensiva con la desconcentración administrativa y la participación comunitaria (Annunziata, 2011). La proximidad articula dos efectos: eficiencia/eficacia entendida como la capacidad de resolver problemas; y mayor participación (mayores oportunidades de reclamar soluciones a los problemas). Esta doble dimensión de la proximidad de la democracia local se explicita también en los primeros objetivos del programa: 1) Mejorar la eficacia en la prestación de los servicios municipales y 2) Fortalecer una gestión democrática y participativa. En torno a la descentralización y sus efectos en los modos de gobierno circulan numerosos debates y perspectivas. En el marco de los procesos de reforma del Estado, la descentralización ha adquirido un lugar central en las políticas públicas en general y en las educativas en particular.

Sin embargo, como todo proceso histórico y social, los sentidos y lógicas que subyacen a las políticas descentralizadoras no están dados ni son unívocos, sino que se van configurando en el marco de los escenarios políticos, sociales y culturales en los que se inscriben. Asimismo, hay que considerar que no todo proceso de transferencia conlleva un proceso de descentralización

---

Stella Maris Santos, en ese momento secretaria de Hacienda de la comuna. La UGC 4 en Castelar centro y norte estuvo a cargo de Raquel Lopo Tejo, quien se desempeñaba como secretaria de Relaciones con la Comunidad y Descentralización. El área de influencia alcanza 754 manzanas en las que habitan alrededor de 65 mil vecinos. La UGC N° 5 abarca un área de 210 manzanas de Castelar sur, en las que residen más de 22.000 personas. Como titular de esta unidad de gestión Sabbatella eligió al hasta entonces secretario de Desarrollo Social Andrés Rodríguez, quien lo acompaña desde el inicio de la gestión. La UGC 6 de Morón sur, al igual que la anterior de Castelar sur, cuenta con un centro de Desarrollo Social. Al frente de ella estuvo Luis María De Luca, en ese entonces secretario de Infraestructura y Planeamiento Urbano. Cuenta con un área de 660 manzanas en las que viven 66.000 vecinos. En la UGC 7 de Villa Sarmiento, habitan cerca de 18.000 personas. El funcionario nombrado fue Rubén Der, responsable de la construcción de un esquema de Salud Pública municipal.

entendido en términos de delegación y construcción de poder en instancias locales. En este sentido, creemos central dar cuenta de los fundamentos que hay detrás de estas orientaciones, en torno al lugar del Estado, las políticas sociales y las condiciones para el efectivo cumplimiento del derecho a la educación. Tal como señalan Feldfeber e Ivanier (2003), «la descentralización educativa constituye uno de los pilares sobre los cuales se ha asentado la retórica reformista de las últimas décadas. Las propuestas de descentralización han estado asociadas tanto a políticas democratizadoras en términos de distribución del poder y participación social como neoliberales de desregulación, descentralización y privatización de los servicios sociales en el marco de los procesos de reforma del Estado». Esta discusión no ha estado ausente en el proceso de definición del Plan de Descentralización municipal y en este sentido es posible reconocer la tensión o pugna entre al menos dos concepciones. Una primera, más cercana al sentido que la descentralización adquirió en nuestro país de la mano de los procesos de reforma del Estado en las últimas décadas. Numerosos autores critican (Boisier, 1991; Braslavsky, 1999; Kisilevsky, 1998), en este caso, el uso del propio concepto de descentralización señalando que se trató más bien de un complejo proceso de transferencia o desconcentración, en el sentido de la delegación por parte del gobierno central de responsabilidades y competencias en cuestiones fundamentales como la salud y la educación a los gobiernos sub-nacionales. Una segunda, inspirada en la idea de *democracia de proximidad* en el sentido de un Estado *más cercano*. En este caso, subyace la idea de que la descentralización implica, de alguna manera, un acortamiento de las distancias entre el Estado y la sociedad civil.

Se abre aquí una discusión interesante. Esta segunda concepción no resulta del todo novedosa, precisamente porque en Argentina (y en la región, para ser más precisos) los fundamentos de muchos de los discursos reformistas de las últimas décadas echaron mano a la idea de *democracia de proximidad*. Es decir, uno de los argumentos fue, precisamente, que la transferencia de responsabilidades a los gobiernos provinciales iba a redundar en un mejor gobierno del sistema y sus instituciones así como en una mejor relación entre gobernantes y gobernados. El hecho de impulsar un plan de descentralización hacia los gobiernos municipales, implicaba al menos la sospecha de enmascarar un proceso de estas características. Lo que está en juego no es poco: la orientación democrática de esta relación. Si la descentralización será entendida como distribución de poder o como distribución de “cargas”, si la proximidad constituye una oportunidad de conocer mejor para decidir mejor las acciones de gobierno, si los municipios pueden jugar un papel importante en la reconversión del Estado (Suárez, J. C., 2007). Sin embargo, en este tipo de posiciones optimistas respecto de la *democracia de proximidad* subyace el mito de la *buena* sociedad civil, con diferentes alcances. Uno, es el que sería una llave maestra para vaciar y derrotar a la política centrada en el Estado; otro importante aspecto es la pureza virginal que suele asignarse a la sociedad civil, como si en ella no mediaran intereses, o no existieran modalidades de poder institucionalizado (Follari, 2003). Como señala este autor, la sociedad civil no es una entelequia ni constituye la *buena* contracara de la *mala* administración política.

Nosotros trabajamos para que la democracia de proximidad que se ejerce en los municipios sea mucho más que una declamación, mucho más que una expresión de deseo o un recurso electoral. Me animo a decir que hoy el Municipio de Morón queda más cerca. Estoy seguro que aunque nos quede un largo camino por recorrer, los propios vecinos y vecinas de nuestra querida comuna tienen la sensación de que el Estado no está tan lejos, que ya no "es aquel edificio, allá en el centro de Morón, en el que está no sé qué gente, haciendo no sé qué cosas"... Hoy vecinos y gobernantes estamos mucho más cerca, sabemos mucho más

sobre lo que pasa y pasará, tenemos una idea bastante acabada sobre en qué se usan nuestros recursos, somos parte -vecinos y gobernantes- de una búsqueda común, de este hacer colectivo, de este nosotros más grande y más inclusivo. (Martín Sabbatella, discurso pronunciado en la apertura de sesiones del HCDM, 2005)

La concepción de un Estado municipal *cercano* a las necesidades y demandas de la población, así como la consolidación e institucionalización de diferentes espacios de participación confluyen en una particular versión de esta «democracia de proximidad», que se plasma fundamentalmente en una serie de políticas orientadas a la descentralización en el ámbito municipal. Si bien la creación de las UGC constituyó el puntapié inicial del Plan de Descentralización, no se restringió a ellas. Cada una de las áreas del gobierno municipal debía, asimismo, garantizar acciones, espacios de participación y políticas públicas, lo cual significó la multiplicación de foros, mesas, consultas y dependencias municipales.

Es así que en los últimos años venimos trabajando en un fuerte esquema de descentralización municipal tendiente a profundizar la calidad de esta democracia de proximidad. Además del componente de protagonismo social que atraviesa el conjunto de las áreas y acciones gubernamentales, y de la generación de espacios de participación temática o por sector, dimos origen a las Unidades de Gestión Comunitarias. (...) Nos proponemos plasmar este eje de la descentralización en el primer nivel de Gobierno, construyendo una presencia más fuerte del Estado en el territorio y trayendo la mirada territorial al centro del dispositivo gubernamental, al gabinete y, desde allí, al conjunto de la estructura municipal. Se trata de un profundo cambio en la cultura institucional que nos obligará, a quienes estamos al frente de las políticas públicas, al desafío de repensar y repensarnos acerca de cómo se gestiona; un cambio de raíz en el que la descentralización ya no es la tarea de un área sino el eje que atraviesa, ordena y estructura el trabajo cotidiano de todo el Municipio. Una idea de descentralización absolutamente distinta y contrastante con el viejo, obsoleto y punteril concepto de las delegaciones municipales. Descentralización entendida en términos de cercanía, de democracia y de eficiencia; descentralización desde una nueva mirada más abarcativa y profunda que, estoy seguro, merecerá un amplio reconocimiento dentro y fuera de Morón. (Martín Sabbatella, Discurso pronunciado en la apertura de sesiones del HCDM, 2004)

En este esquema, las UGCs no se reducen a una extensión administrativa municipal sino que también contienen en su interior a los Consejos Vecinales (CV). Los Consejos Vecinales, tiene como función principal la de servir de ámbito de articulación y planificación entre las organizaciones barriales y el Estado municipal.

Los Consejos Vecinales que están en las diferentes Unidades de Gestión que hace ya dos años que vienen funcionando son espacios de participación de organizaciones comunitarias y vecinos. Son organizaciones de primer grado. (Concejal - Nuevo Morón)

Además, desde el año 2004 por decisión de nuestros gobiernos a estos concejos temáticos se sumaron los Concejos Vecinales de las siete Unidades de Gestión Comunitaria en que se ha dividido el territorio de nuestro municipio con la finalidad de crear un nuevo ámbito de participación ciudadana en el diagnóstico, elaboración e implementación de distintas políticas públicas y por qué no hacer llegar reclamos e inquietudes vinculados con cada uno de los diferentes barrios de nuestra comuna. (Concejal - Nuevo Morón)



El municipio cuenta con un Consejo Asesor creado por Decreto N° 1432/01, cuyas facultades consisten en asistir al Intendente en el auspicio y representación del Plan Estratégico en los ámbitos provincial, nacional e internacional, analizar y formular los comentarios que crea pertinente con respecto a los planes y proyectos que le sean presentados, realizar las consultas que crea convenientes a otras instituciones, y promover el entendimiento con diversas instituciones a fin de obtener los recursos técnicos, financieros o materiales que fueren necesarios para el desarrollo de los planes y proyectos consensuados. El Consejo es presidido por el Intendente y está integrado por:

- Un Representante de la Iglesia, del Obispado, del Consejo Pastoral y de la S.I.O. (Sociedad Israelita del Oeste).
- Un Representante de la Universidad de Morón y UTN de Haedo (Universidad Tecnológica Regional).
- ACM (Asociación de Comerciantes de Morón).
- Uniones de Cámaras Empresariales de Morón.
- Unión Industrial del Oeste.
- Centrales Sindicales: CGT (ambas ramas) y la CTA.
- Colegios y Consejos Profesionales de la Zona Oeste (C.P.O.)

Por otro lado, existen *Consejos Temáticos* vinculados con organizaciones comunitarias, tales como: Consejo Municipal de la Tercera Edad, Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria, Consejo Municipal para Personas con Necesidades Especiales, Mesa de Concertación Juvenil, Consejo Municipal de Salud, Consejo Municipal de las Mujeres, Foros de Seguridad, Consejo Local de Economía Social, Consejo Empresarial, Mesa de Concertación Gremial, entre otros.

Además de las instancias participativas previstas, muy posiblemente una de las políticas más importantes es el Presupuesto Participativo. Si bien el modelo moronense se inspira en la fuerza del caso de Porto Alegre, se ha estructurado más a semejanza del PP rosarino. La primera experiencia del Presupuesto Participativo tuvo lugar en 2006. El monto presupuestado participativamente fue de un millón de pesos, repartidos proporcionalmente por UGC, según la cantidad de habitantes (un 5% del gasto flexible del municipio). El proceso se desarrolló en cuatro etapas:

1. *Asambleas por zonas*: Se informó a los vecinos sobre las actividades del PP, se lanzaron ideas y preocupaciones y se eligieron los delegados. En 2006 se realizaron 52 asambleas zonales, en las que participaron 1500 vecinos.
2. *Consejo vecinales*: En esta etapa los delegados definieron los proyectos para cada zona y evalúan la factibilidad con la ayuda de los promotores comunitarios de cada UGC en donde se trabaja en diferentes comisiones temáticas.
3. *Ferías de proyectos*: Todos los vecinos de Morón mayores de 14 años pueden votar los proyectos terminados para cada UGC.
4. *Comisiones de seguimiento*: En esta etapa los vecinos designados por cada Consejo Vecinal controlan la ejecución de los proyectos que habían sido seleccionados el año anterior.

Al afectar al presupuesto y quedar entonces fijado en una ordenanza municipal, el PP es de los que más se acercan a un mecanismo vinculante. En un interesante trabajo sobre este proceso,

Annunziata (2011) plantea una serie de tensiones inherentes a este tipo de políticas participativas. Frente a la legitimidad de la representación político-partidaria, de lo colectivo-redistributivo y del saber técnico o experto, operan en los dispositivos participativos de este tipo la legitimidad de los problemas concretos del vecino y del saber de la experiencia cotidiana.

### **El proceso de modernización del Estado en la provincia de Santa Fe: alcances y desafíos para el gobierno municipal.**

En sus primeros años al frente de la intendencia de Rosario, el socialismo impulsó un intenso proceso de descentralización municipal. A mediados de 1995, se propuso enfrentar la *tendencia concentradora* «consolidar el desarrollo de nuevos ámbitos ciudadanos, capaces de dar resolución a sus problemáticas y de planificar su futuro con un claro conocimiento de sus prioridades e intereses». El denominado proceso de descentralización en la ciudad se inició a comienzos de 1996, a partir de la elaboración de un programa específico en el ámbito de la Secretaría General del municipio. El punto de partida para el desarrollo de esta iniciativa estaba dado por los diversos inconvenientes que generaba el funcionamiento centralizado y tradicional de la administración pública municipal en un escenario urbano atravesado por desigualdades socioeconómicas y físicas (Carmona, 2011). La política de descentralización en la ciudad de Rosario se basó, por un lado, en un aspecto ideológico-conceptual: generar un gobierno más cercano y participativo; y por otro, en la necesidad de diseñar un modelo propio de desarrollo para la ciudad más democrático y armónico, capaz de superar los desequilibrios producidos a lo largo de su historia. El proceso de descentralización fue la respuesta a un diagnóstico construido en los años anteriores: una ciudad con graves desequilibrios económicos y sociales; una ciudad que crecía en forma vertiginosa extendiéndose y alejados del área central; una ciudad que desbordaba la infraestructura edilicia y de servicios; y una ciudad que producía un acelerado deterioro de las condiciones ambientales del microcentro. En este marco el proceso supuso un entramado de decisiones y acciones orientadas a la construcción de un proyecto colectivo de ciudad a largo plazo y a la instalación de una nueva forma de gestión pública local. La descentralización municipal tuvo tres objetivos fundamentales:

1. Acercar la administración a los ciudadanos para lograr una gestión más eficiente, ágil y directa.
2. Planificar y gestionar las políticas y acciones a escala del distrito, permitiendo desarrollar estrategias específicas para la realidad particular de cada zona de la ciudad.
3. Coordinar y articular el accionar de cada una de las áreas municipales en una gestión única a nivel del distrito.

El proceso completo de descentralización municipal en Rosario se organizó abarcando cuatro grandes aspectos:

1. *Reorganización funcional y operativa*. Se constituyó en una de las primeras acciones implementadas a modo de prueba piloto y significó la desconcentración de las áreas vinculadas a las obras y servicios públicos. El servicio que se denominó ASU (Áreas de Servicios Urbanos), de carácter netamente operativo, tiene como objetivo atender reclamos vinculados a obras y servicios públicos que no están concesionados por la Municipalidad. Se ocupa del mantenimiento de plazas y espacios verdes, mantenimiento de la transitabilidad de las calles de tierra, ejecución de cruces de calles y obras de

zanjeo menores, control y mantenimiento de drenajes a cielo abierto, limpieza de basurales y terrenos, entre otras actividades que hacen al cuidado de los espacios públicos.

2. *Reorganización administrativa.* Se trabajó en la delimitación de los distritos a descentralizar en la ciudad y sobre los cuáles iban a construirse los actuales Centros Municipales de Distrito, en la redefinición de las funciones y servicios municipales, en el desarrollo de tecnologías soporte al funcionamiento de cada Centro Municipal; y en el reordenamiento, capacitación y derivación del personal involucrado
3. *Redefinición de las políticas urbanas.* Se avanzó en precisar los lineamientos que debían seguirse en cada distrito para impulsar los procesos de transformación, con la concreción de los siguientes pasos: especificación de una política de localización de los Centros Municipales de Distrito, como proyectos de alto impacto en términos de transformación urbana, y elaboración de los Planes de Distrito formando parte del Plan Urbano y encuadrados en el Plan Estratégico de la ciudad.
4. *Definición de un nuevo modelo de gestión.* Este modelo está asentado en dos cuestiones básicas. Por un lado, la implementación de mecanismos de información pública, para lograr una difusión constante de los distintos pasos desarrollados y de los avances alcanzados en cada etapa del proceso. Por otro lado, organizar canales reales y activos de participación ciudadana, para incorporar a la población, efectiva y directamente, en los procesos de evaluación, control y toma de decisión.

El primer paso que sentó las condiciones institucionales para la implementación de la política de descentralización en la ciudad, fue la creación a principios de 1996 del Programa de Descentralización y Modernización Municipal dependiente de la Secretaria General de la Municipalidad. Seguidamente, se trabajó en la reorganización territorial de la ciudad mediante la delimitación de los distritos. El *distrito* se concibió como una unidad de planificación y gestión dentro de un todo, la ciudad, y como campo de aplicación de políticas públicas integrales con la incorporación de los distintos actores individuales o colectivos que, con injerencia en este espacio, contribuirían a su mejoramiento. Definir los límites para cada Distrito no fue una tarea fácil, sobre todo porque no se trataba simplemente del establecimiento de límites geográficos. Por el contrario, suponía materializar la concepción de un abordaje integral sobre el ámbito municipal. De ahí que la delimitación de las zonas de la ciudad que conformarían un distrito y sobre la cuál se edificarían los Centros Municipales, debía considerar un conjunto de indicadores y variables físicas, políticas, sociales, culturales, históricas y económicas que, al ser interrelacionadas, generarían nuevas centralidades en la ciudad. Se conformó así un equipo de trabajo entre la Municipalidad y la Universidad Nacional de Rosario que elaboraron el estudio técnico del que surgió la nueva reorganización de la ciudad en seis distritos: Centro, Norte, Noroeste, Oeste, Sudoeste y Sur<sup>13</sup>. Con los límites geográficos

---

<sup>13</sup> El *Distrito Norte* comprendía barrios históricos y populosos como Arroyito, Alberdi y La Florida, en los cuales se aglutinaban buenas condiciones de vida con diversos bolsones de pobreza y conjuntos habitacionales privados y de intervención estatal. Se destacaban zonas de uso industrial, recreativo (como la costa) y la presencia de grandes centros comerciales. El *Distrito Noroeste* tenía instalado grandes centros de compras y servicios. Existían zonas de uso industrial y barrios como Belgrano, Fisherton y Empalme Graneros y countries con numerosos asentamientos precarios. En el *Distrito Oeste* se conjugaban áreas pobres y de vivienda precaria (Villa Banana), con conjuntos habitacionales de intervención estatal. Predominaban comercios mayoristas, de almacenamiento y distribución, en contraste con un escaso número de servicios. El *Distrito Sudoeste* presenta barrios emblemáticos como Cura y Acindar, grandes complejos habitacionales y elevado porcentaje de la

definidos para cada distrito, el paso siguiente tuvo que ver con el proceso de descentralización en sí mismo: qué funciones descentralizar, cuáles serían los alcances de la descentralización, qué áreas y qué funciones deberían ser descentralizadas, quiénes estarían involucrados y cómo descentralizar. Desde la perspectiva oficial, la delimitación de los distritos apuntaba a reorientar las políticas urbanas de modo de generar un modelo de administración y de gestión municipal más articulado. Esto ha implicado no solo la desconcentración administrativa, la delegación de funciones y competencias sino también la delimitación de campos de actuación local específicos, que permiten ordenar y priorizar las acciones de transformación social, económica y cultural de acuerdo a las necesidades de diferentes sectores de la ciudad pero siempre bajo el marco de un proyecto global.

Los Centros Municipales de Distrito (CMD) son un componente clave de la infraestructura edilicia de la descentralización, instituciones fundamentales convertidas en emblemas de la experiencia Rosario. Los CMDs son: 1) centros de carácter comunitario, 2) centros administrativos y de servicios, 3) centros de coordinación de políticas públicas, cuyo objetivo es llevar adelante proyectos municipales en forma conjunta, 4) centros de promoción y gestión que integran la acción del gobierno local con otros organismos públicos, privados, ONGs para favorecer el desarrollo de emprendimientos concretos; y 5) centros de participación ciudadana. La construcción o adecuación de los edificios para los CMD ha involucrado una operación urbanística más compleja y de gran repercusión en el desarrollo de la ciudad al impactar sobre la reestructuración urbana y en la incorporación de sectores relegados o periféricos logrando mayor integración e inclusión de ellos en la vida de la ciudad<sup>14</sup>. Cada Centro Municipal incluye las siguientes áreas: Dirección General, servicios administrativos y complementarios que incluyen las Oficinas de Atención al Vecino, Mesa General de Entradas, Catastro y Obras Particulares, Tránsito y Tribunal de Faltas, entre otras; Área de Desarrollo Urbano que coordina las tareas en el distrito de las Secretarías de Planeamiento, Obras Públicas y Servicios Públicos incluyendo una oficina especial para el Servicios Público de la Vivienda; Área de Servicios Socio culturales y de Salud que coordina y articula los recursos y servicios del Municipio en su territorio particular; Área de Servicios Urbanos<sup>15</sup> (ASU), de carácter operativo. Al interior de los

---

población con necesidades básicas insatisfechas. El *Distrito Sur* contaba con un barrio histórico como Saladillo, grandes conjuntos habitacionales y un elevado número de asentamientos precarios. Finalmente, el *Distrito Centro*, con una combinación de usos que incluía el residencial, comercial y de servicios, contaba con las mejores condiciones de vida de la ciudad y concentraba la mayor cantidad de equipamiento urbano y de actividades (Carmona, 2011).

<sup>14</sup> Rosario cuenta con los siguientes CMD: 1) *Centro Municipal de Distrito Norte Villa Hortensia*, que funciona en una antigua casona del S. XIX, 2) *Centro Municipal de Distrito Oeste Felipe Moré* fue construido en base al proyecto diseñado por el arquitecto rosarino Mario Corea Aiello, 3) *Centro Municipal de Distrito Sur Rosa Ziperovich* inaugurado en 2002, 4) *Centro Municipal de Distrito Centro Antonio Berni*, inaugurado en 2005, fue una obra de reciclaje y ampliación del antiguo edificio de la Administración del Ex Ferrocarril Central Argentino, conocido como Estación Rosario Central, 5) *Centro Municipal de Distrito Noroeste Olga y Leticia Cossettini*, inaugurado en 2006 a partir de un proyecto de edificación seleccionado por concurso, 6) *Centro Municipal de Distrito Sudoeste*, inaugurado en 2009. Es decir, entre 1997 y 2008 habían abierto cinco centros de los seis distritos de la ciudad: «la participación ciudadana era estimulada desde una concepción gradualista a partir de la idea que desde la Municipalidad se abrían los espacios necesarios para que la sociedad se fuese sumando y utilizase los servicios desarrollados a nivel territorial. Esta posición oficial mostraba una clara dirección del proceso de arriba hacia abajo, con eje en el perfil más desconcentrador y con la perspectiva de que la ciudadanía se acoplara a los ámbitos establecidos por el gobierno» (Carmona, 2011).

<sup>15</sup> Estas unidades presentaban una serie de servicios de mantenimiento urbano de pequeña y mediana escala, cuyas tareas se encontraban dispersas en distintas áreas del municipio. Para ello, se organizó

edificios también se destacan la presencia de reparticiones de otros niveles de gobiernos como el Registro Civil y la Administración Provincial de Impuestos así como también empresas privatizadas de servicios tales como la Empresa Provincial de la Energía, Aguas Provinciales de Santa Fe, Litoral Gas y el Banco Municipal de Rosario.

El proceso de descentralización rosarina se llevó adelante en el marco de la implementación del programa Presupuesto Participativo. A fines de 2001, en un contexto de agudización de la crisis económica y política, el municipio puso en marcha esta propuesta orientada a la construcción de «una práctica y una cultura democrática<sup>16</sup>». Constituye una forma de gestión conjunta entre el Estado municipal y la ciudadanía, en el cual hasta el momento, participaron más de 100 mil personas. Se estructura en torno a 50 Asambleas Barriales que funcionan en diferentes instituciones, como escuelas, clubes, bibliotecas o sedes de organizaciones sociales. Aquellos que concurren, proponen planes de mejora sobre diferentes problemáticas de su barrio (mantenimiento urbano, creación de jardines de infantes o sectores verdes, iluminación, entre otros). En esas asambleas, se eligen por voto directo a los consejeros de cada distrito (se postulan aproximadamente 400 personas por año para esos cargos), quienes son los responsables de articular y realizar el seguimiento de las propuestas votadas con las autoridades pertinentes<sup>17</sup>. Es decir, cada uno de los seis distritos en los que se divide Rosario, tiene su propio Consejo Participativo, con sus respectivos consejeros. Una vez que los proyectos han sido elaborados y se ha definido la inversión necesaria para cada uno, se organizan en una grilla que luego es puesta a consideración nuevamente en una elección abierta. Cada vecino debe elegir seis proyectos, que se incluyen en el presupuesto municipal del año siguiente<sup>18</sup>. El carácter que la participación ciudadana adquiere respecto de la toma de decisiones públicas puede plantearse en términos de: *información* (los sujetos son informados de las acciones que se realizarán), *consulta* (los sujetos son consultados respecto a las acciones a desarrollarse y pueden aprobar o no lo proyectado) y *cogestión-codecisión* (son parte en la elaboración de las acciones y la toma de decisiones) (Carmona, 2011).

En tanto política pública, el PP puede definirse como un mecanismo de participación y deliberación ciudadana a través del cual se discute la utilización de una cantidad determinada de recursos públicos en la resolución de problemáticas urbanas prioritarias para los vecinos. Este dispositivo de política, busca conectar las acciones de gobierno con las demandas ciudadanas y supone el despliegue de nuevas formas de cogestión pública y una combinación de democracia directa y semidirecta (por la elección de consejeros) en la toma de decisiones (Carmona, 2011). Su fundamento es que la participación no se reduce a la elección de los gobernantes (democracia representativa) sino que debe incluir también decisiones generadas por parte de los gobernantes y los ciudadanos en las políticas públicas (democracia participativa). En Morón, la

---

una cuadrilla de personal por cada distrito y la derivación del equipamiento e infraestructura necesaria.

<sup>16</sup> Por Ordenanza Municipal N° 7.326 se estableció el Programa Presupuesto Participativo Rosario. En su artículo 2°, se plantea que «el Presupuesto Participativo consiste en una forma de gestión del presupuesto en la cual la población de la ciudad, a través del desarrollo de jornadas participativas, debate acerca de las prioridades presupuestarias por áreas temáticas».

<sup>17</sup> En relación a la composición del cuerpo de consejeros, el Estado municipal procura que el cupo se distribuya en partes iguales entre hombres y mujeres.

<sup>18</sup> En el año 2010, votaron 33 mil personas. Para tener un valor de referencia, en el Proyecto de Presupuesto Municipal 2003 se estipuló un monto de más de 24 millones de pesos, que equivalía a alrededor de 8% del presupuesto municipal.

distinción entre ambas formas de gobierno fue un punto recurrente en diferentes discursos públicos de Sabbatella:

La democracia representativa se transforma en democracia de proximidad a través de la creación de nuevos institutos de participación comunitaria (Martín Sabbatella. Discurso pronunciado en ocasión del anuncio del Plan de Descentralización Municipal. 2005).

Tal como plantea Carmona (2011), el PP de Rosario se presentaba como una iniciativa novedosa impulsada en un escenario de crisis a las instancias institucionales tradicionales. En tanto medio para encauzar desde el Estado municipal la participación luego de 2001, su implementación continuada a lo largo del tiempo y los logros obtenidos en materia de ejecución de proyectos, articulaciones construidas y mayor amplitud para la toma de decisiones públicas posicionaban la experiencia del PP en Rosario como una de las más importantes a nivel nacional. El acercamiento gradual y estratégico de un conjunto amplio de servicios, la generación de espacios de coordinación e intercambio entre las propias áreas de gobierno y con la sociedad, la articulación con otras iniciativas de la ciudad en un marco de continuidad de las autoridades en el gobierno constituyen uno de los aspectos más destacados de este proceso.

Desde el inicio de la descentralización, en Rosario se impulsó un proyecto integral, que no se agotó en los aspectos administrativos, sino que se integró a un proyecto global de ciudad. El Programa de Descentralización se unió a un proyecto más amplio de reforma del Estado que buscó la descentralización de competencias y decisiones, la flexibilización de la organización; la gestión participativa; la transparencia, la calidad en los servicios y la capacitación de los recursos humanos. En este sentido, la descentralización implicó un cambio significativo en distintos niveles: cultural, político, administrativo y social. De la mano de esta experiencia en la ciudad de Rosario, el socialismo encaró un proceso similar a nivel provincial. En el documento *Un nuevo Estado para la provincia de Santa Fe*, el Partido Socialista planteó que «la política de gobierno en la provincia está dirigida a transformar el Estado. Como socialistas, estamos empeñados en construir un Estado eficiente y a la vez amable, capaz de impulsar con rapidez las políticas públicas, pero también de construir un trato cordial con los ciudadanos. Nuestra política de reforma del Estado se propone mejorar la calidad de la democracia, complementando su carácter representativo con la participación y el protagonismo de la ciudadanía». La reforma del Estado provincial se estructuró sobre un proceso de regionalización, apoyado en tres pilares: 1) descentralización, 2) políticas de participación ciudadana; y 3) planificación estratégica. En relación a la **regionalización provincial**, diferentes documentos partidarios han señalado insistentemente en la necesidad de reorganizar los tradicionales modos de gobierno provincial. Definen las regiones como «espacios territoriales donde las relaciones productivas y sociales se procesan institucionalmente con la intervención de autoridades políticas y organizaciones de productores, consumidores y ciudadanos para mejorar la gestión de los intereses regionales y provinciales. Por tanto, la región es una institucionalidad territorial en actividad y no simplemente una descripción geográfica con arreglo a una o varias variables escogidas». La regionalización de la provincia de Santa Fe inició en el año 2008 un proceso de reorganización territorial de acuerdo al siguiente esquema:

<b>Región 1 (Nodo Reconquista)</b>	35.507 km <sup>2</sup>	Departamentos de Gral. Obligado, San Javier y Vera
--	------------------------	--

<b>Región 2 (Nodo Rafaela)</b>	40.211 km2	Departamentos: Castellanos, 9 de julio, San Cristóbal y San Martín
<b>Región 3 (Nodo Santa Fe)</b>	25.813 km2	San Justo, sur de San Javier, Garay, Las Colonias, La Capital y parte de San Jerónimo.
<b>Región 4 (Nodo Rosario)</b>	18.335 km2	Sur de San Martín, parte de San Jerónimo, Belgrano, Iriondo, San Lorenzo, parte de Caseros, Rosario y parte de Constitución.
<b>Región 5 (Nodo Venado Tuerto)</b>	12.772 km2	General López, parte de Caseros y parte de Constitución.

Es patrimonio común de los santafesinos reconocer que su Estado-provincia es un aparato pesado, burocrático, ensimismado. Estas características ponen en duda la gobernabilidad, esto es, el contenido de las políticas y programas centralmente diseñados y su implementación en tiempo y forma con atención a criterios de eficiencia, eficacia y efectividad. Dada la ausencia de grados de autonomía para los municipios provinciales, incluso dificultados institucionalmente para asociarse entre sí y con las comunas circundantes, sus políticas son de corto vuelo; aún más si se reconoce que los recursos que administran no guardan correspondencia con sus capacidades contributivas. Los municipios santafesinos, en ausencia de recursos genuinos, de agencias de desarrollo y de planes estratégicos locales y regionales, difícilmente tengan otras alternativas que hacer suyos los programas nacionales y provinciales referidos a cuestiones productivas y sociales. La situación descrita es aún más desfavorable para las comunas santafesinas porque viven permanente en climas electorales por la exigencia constitucional de renovar autoridades cada dos años (*La regionalización de la provincia de Santa Fe*, Partido Socialista, 2009).

La "reforma del Estado-provincia" necesita superar esa concepción limitante según la cual las políticas y programas productivos y sociales son definidos por las estructuras políticas (Ejecutivo y Legislatura) e implementados bajo la autoridad de funcionarios públicos de nivel central (*La regionalización de la provincia de Santa Fe*, Partido Socialista, 2009).

Es interesante destacar la asociación que el gobierno de la provincia estableció entre la reforma del Estado y la *governabilidad* en pos de la «colaboración intrarregional entre municipios y comunas que conforman una región, y la colaboración interregional para resolver aquellos problemas que involucran a dos o más regiones». La circulación de este concepto en los últimos años ha estado asociada al debate acerca de la participación de distintos actores sociales en función de la creación de condiciones que propicien la gobernabilidad democrática (Feldfeber, 2009). De este modo, la gobernabilidad deja de ser un asunto de ingeniería social que se define y ejecuta desde la cúpula del Estado, para pasar a ser un proceso más complejo donde deben interactuar distintos actores (Filmus, 1995).

Cada una de las regiones que integran la provincia se constituyen, para el gobierno provincial, en el escenario necesario para el desarrollo de un proceso de descentralización cuya premisa fundamental puede formularse de la siguiente manera: «todo lo que se pueda gestionar desde un ámbito cercano no debe gestionarse desde un ámbito lejano y centralizado». Al descentralizar funciones en las regiones y dotar de mayores competencias a municipios y comunas, se promovería una aproximación del gobierno provincial a la ciudadanía, al tiempo que se establecerían las condiciones de posibilidad para que la autonomía y el desarrollo local cobren

un impulso renovado. El desarrollo del proceso de descentralización entraña la transferencia de capacidades y recursos a nuevos entes y, como tal, requirió de una profunda reingeniería del Estado provincial en sus aspectos administrativos y funcionales. Esto implicó una amplia reorganización (de recursos, competencias, procedimientos y prácticas) que definieron la creación de nuevos modos de gobierno, materializados en cada nodo regional a partir del establecimiento de los Centros Cívicos. Pese a la búsqueda de equilibrio entre las diferentes regiones, es importante señalar que las zonas definidas no son homogéneas entre sí respecto de la disponibilidad de recursos:

Convergamos que la ciudad de Rosario es poderosa. Rosario, Rafaela y Santa Fe son tres ciudades poderosas y Santa Fe siendo capital de provincia no es una ciudad que genere ingresos... es un centro administrativo. El núcleo neurálgico financiero es Rosario y siempre lo fue por eso la rivalidad. Es una ciudad pujante. Es la ciudad que más recauda en la provincia (Entrevista coordinador La Isla de los Inventos, Rosario).

Creo que ha habido déficit en aspectos sociales. Se hizo una crítica jodida, sí, que tenía una dosis de mala leche pero no dejaba de exponer algo importante que es las dos Rosario: la del centro, de los boulevares, del espacio público, de la cultura, porque este gobierno ha dado mucho auge a la cultura, el nuevo turismo que surge de los bares y la Rosario de los barrios más empobrecidos donde no hay obras de saneamiento. Eso es verdad, lo que no impide reconocer que un gobierno local no tiene todas las herramientas para resolver una cuestión de ese tipo (Entrevista ex-funcionario municipal).

Los socialistas se ocuparon solamente de aquello que era más visible y que les daba rédito y era su base electoral de clase media o defendiéndolo un poco más los otros no pudieron hacer mucho porque convergamos que es difícil, ahí está la disputa (Entrevista docente de nivel primario, 48 años, Rosario).

Hay dos velocidades, ciudades de este tamaño ya no son excepciones, podés encontrar ciudades más homogéneas de tamaño más acotado, de 30 mil habitantes pero si vos tenés un millón o millón y medio de habitantes como el gran Rosario necesariamente vas a tener un pico muy rico y pobres muy pobres, marginales, villas miserias (Entrevista ex-funcionario municipal).

A pesar de no constituir etapas necesaria y rígidamente consecutivas, es posible identificar cuatro instancias diferenciales en relación al proceso de planificación estratégica santafecina:

1. La construcción participativa de un diagnóstico.
2. La identificación y formulación de proyectos estratégicos
3. La gestión, seguimiento y evaluación de las acciones definidas.
4. La creación de estructuras institucionales que sostengan y coordinen estos procesos.

A los fines operativos, el proceso de regionalización de la provincia definió el agrupamiento de diferentes temáticas en tres ejes: 1) *Eje Físico-Ambiental*, que comprende las cuestiones orientadas a mejorar el hábitat, infraestructura y servicios, así como también todo aquello relacionado con las marcas del territorio y la cuestión ambiental; 2) *Eje Económico-Productivo*, que incluye temas vinculados a la economía y la producción regional, recursos y formas de organización; actividades, cadenas de valor y potencialidades de desarrollo; y 3) *Eje Socio-Institucional*, que abarca todas aquellas cuestiones vinculadas a las redes y actores regionales,



la reforma del Estado, y los derechos fundamentales en materia de educación, salud, desarrollo social y cultural, justicia y seguridad ciudadana.

En este marco, la Santa Fe definió un Plan Estratégico Provincial. Para su elaboración, se llevó adelante un proceso de *concertación y participación* en 55 Asambleas Ciudadanas<sup>19</sup>, Consejos Regionales de Planificación Estratégica<sup>20</sup>, Foros de Jóvenes y Foros de Pueblos Originarios celebrados en las cinco regiones de la provincia. De acuerdo a Coraggio (1999), «la noción de planificación estratégica tiene un primer supuesto básico posible: que los representantes de las diversas partes de esa totalidad que llamamos sociedad local se encuentran, comunican, dialogan, argumentan, negocian y concluyen cuál es la trayectoria que quieren para el conjunto y cuál es la responsabilidad de cada uno para lograrlo». En palabras de un funcionario responsable de aquellas políticas:

Nosotros hicimos una serie de experiencias más informales que fueron los talleres de micro planificación en algunos barrios de la ciudad en un primer momento, que era reunir a los vecinos en diez o quince manzanas, generar asambleas de estos vecinos que elegían una serie de delegados los cuales en conjunto con los técnicos municipales y a partir del aporte de un monto de dinero (yo recuerdo que en ese momento era de \$ 25.000 para cada experiencia) resolvían en conjunto cómo esos \$25.000 se utilizaban en el barrio. Bueno, esa experiencia tuvo cosas positivas y tuvo cosas negativas. Fundamentalmente hubo un gran debate acerca de por qué se hacía en unos barrios y no en otros, tuvimos problemas con algunas organizaciones porque sentían que quedaban afuera del proceso y llegamos a la conclusión que teníamos que ir a una experiencia de otra característica. Entonces, en la medida en que se iban conformando los Distritos fuimos a un mecanismo un poco más abarcador de toda la ciudad, que para mí es la experiencia más redonda que hemos hecho, que fueron las Jornadas Participativas de Distrito (Citado en Ford, 2007).

El socialismo, hace más de diez años, empieza a tomar y a valorar experiencias de otra geografía e intenta aplicarlas acá. Por eso Rosario es una ciudad que tempranamente incorpora por la planificación estratégica siguiendo ejemplos de ciudades como Barcelona o Bilbao. Comienza a incorporar otras cuestiones tempranamente como el Presupuesto Participativo y se empieza a perfilar un trabajo de desarrollo local que se fue consolidando (Entrevista ex-funcionario municipal).

Cada línea estratégica del plan incluyó una serie de programas, los cuales contenían a su vez proyectos provinciales y regionales. Los proyectos a escala provincial son aquellos que por su naturaleza y alcance requieren de una implementación uniforme, es decir, que llegarán a las cinco regiones; en tanto que los proyectos regionales refieren a la especificidad de un espacio

---

<sup>19</sup> Las Asambleas Ciudadanas son reuniones abiertas y participativas, en las que autoridades y representantes del Estado provincial, gobiernos locales y organizaciones e instituciones de la sociedad civil dan seguimiento a los proyectos contenidos en el Plan Estratégico Provincial. Actualmente, funcionan anualmente en cada una de las cinco regiones.

<sup>20</sup> Los Consejos Regionales de Planificación son órganos de carácter consultivo, asesor y promotor del proceso de planificación estratégica de la Provincia de Santa Fe. Su tarea principal es desarrollar acciones que promuevan el diálogo, la coordinación, la negociación y la corresponsabilidad entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, sobre los temas y proyectos estratégicos definidos como prioritarios. En cada región hay un Consejo de Planificación, que es presidido por el coordinador regional, y que está integrado por funcionarios del gobierno provincial, de los gobiernos locales, legisladores, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones empresarias, cooperativas, mutuales, asociaciones y agencias para el desarrollo, universidades e institutos terciarios, instituciones y polos científicos.

regional o nodo en sí mismo. Este plan ordena un conjunto de programas y proyectos a escala provincial y regional a partir de tres líneas estratégicas:

1. Territorio integrado
2. Calidad social
3. Economía del desarrollo

Los aspectos ambientales se presuponen transversales a los tres ejes definidos y la capacitación específica, más aún. Entre los valores que sostiene el plan se encuentran los siguientes:

1. El acceso universal a los bienes públicos
2. El sostenimiento de una perspectiva de género para la igualdad de oportunidades
3. La valoración de la diversidad y el respeto de las minorías
4. La superación de la pobreza y de la vulnerabilidad
5. La ampliación efectiva de los espacios de participación ciudadana
6. El desarrollo sostenible y el cuidado del ambiente
7. La prioridad de trabajar con los niños y los jóvenes

Desde el punto de vista de quienes ocupaban puestos de responsabilidad política, la implementación de las políticas participativas se pensaba como un proceso gradual y controlado por el Estado:

Lo que teníamos claro de la participación era que la íbamos a abordar gradualmente, que íbamos a empezar con una serie de experiencias para ver también qué opinaba la gente y cómo lo tomaba la gente en los Distritos, y que después había que ir a un mecanismo más formal donde el municipio propusiese una serie de reglas que había que acordar con los vecinos y con las organizaciones. O sea, ciertas instituciones que garantizaban que la participación se iba a dar de una determinada forma. (Citado en Ford, 2007).

Durante los años 2009 y 2010, el gobierno de la provincia, a través del Ministerio de Innovación y Cultura, coordina la *Red latinoamericana del proyecto La Ciudad de los Niños* impulsando una serie de acciones tendientes a consolidar esta propuesta. Entre las principales acciones y funciones, se encuentra las siguientes:

1. Capacitar y brindar asistencia técnica permanente a los responsables del proyecto para promover la implementación del Proyecto en las ciudades de la provincia de Santa Fe y de la Red Latinoamericana.
2. Crear mecanismos de comunicación entre los miembros a fin de facilitar el intercambio de experiencias e informaciones, diseñando estrategias para una comunicación horizontal y participativa.

3. Impulsar acciones, proyectos y programas de cooperación intermunicipal en el campo de la ciudadanía y culturas de infancias.
4. Colaborar en la planificación de las políticas y planes de desarrollo de los miembros de la Red, tomando en cuenta los valores y principios del Proyecto de Francesco Tonucci.
5. Realizar la sistematización, documentación, edición y reproducción de materiales y evaluaciones de las experiencias del proyecto implementadas por cada una de las ciudades miembros.
6. Confeccionar informes de monitoreo y actividades en la ejecución del proyecto e informes anuales de actividad para la coordinación general.
7. Realizar y participar en intercambios técnicos y encuentros provinciales, nacionales e internacionales de la Red.

### **Recapitulando**

Como vimos, en ambos municipios se han llevado adelante procesos de ampliación de los espacios de participación civil, en el marco de diferentes programas. El desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana en la agenda pública se asocia generalmente con la búsqueda de un mejor funcionamiento de las democracias existentes y la incorporación de diferentes actores sociales en ciertas decisiones y políticas públicas (Carmona, 2011). Entre los factores que intervienen en la necesidad de nuevas modalidades participativas aparecen la crisis de confianza respecto de las instituciones políticas tradicionales y los mecanismos de representación electoral, los inconvenientes que presentan los partidos políticos como instancias aglutinadoras y de mediación, y la incapacidad de los gobiernos para procesar la diversidad de demandas sociales (Carmona, 2011). Si ambos municipios aparecen como ejemplo en todos los aspectos de una democracia local y participativa, lo hacen también respecto de otros fenómenos que crecen en paralelo con la globalización del mundo actual: el rol cada vez más destacado de las organizaciones no-gubernamentales en los procesos políticos y la revalorización de las ciudades y ámbitos locales en contacto directo con el mundo.

## CAPITULO 5

### **Los procesos de institucionalización de «otras formas de hacer política» en el campo educativo: la experiencia del municipio de Morón**

#### **Introducción**

El presente capítulo se propone estudiar los procesos de institucionalización de *otras formas de hacer política* en el campo educativo, a partir de la experiencia que el gobierno municipal de Morón viene desarrollando desde hace poco más de diez años. Para esto, se consideran tres ámbitos institucionales específicos: el Consejo Escolar, el Honorable Concejo Deliberante y la experiencia de formación y capacitación docente «La Sabática», dependiente de la Dirección de Educación Municipal. Tanto el Consejo Escolar como el Honorable Consejo Deliberante son instituciones históricas en el gobierno del sistema. En ambas, tuvieron lugar una serie de cambios orientados a institucionalizar nuevos modos de gestión y construcción de las políticas públicas, en relación a los mecanismos tradicionales de gobierno del sistema. La capacitación docente *Sabática*, por otra parte, constituye un ámbito novedoso, creado a partir de la llegada de Nuevo Morón – Encuentro por la Democracia y la Equidad a la intendencia en 1999. En la primera parte de este apartado, se describirán analíticamente las características socioeducativas del municipio, así como las políticas implementadas de modo amplio sobre este campo. En la segunda parte, se puntualizará sobre las tres instituciones antes mencionadas.

#### **PRIMERA PARTE**

##### **Características socioeducativas del municipio de Morón. Primeras aproximaciones a las políticas públicas locales.**

Como señalábamos anteriormente, desde 1999 el municipio de Morón ha definido una orientación política a sus acciones de gobierno claramente diferenciadas de sus vecinos del conurbano. En este sentido, la educación se ha consolidado como una de las principales prioridades de la actual gestión y un interesante espacio desde el cual cristalizar nuevos modos de administración del Estado. La Constitución de la provincia reconoce a la educación como un *derecho humano* fundamental (Art. 198°), entendiéndola como *responsabilidad indelegable de la Provincia*. En el artículo 200, establece que la prestación del servicio educativo se realizará a través del sistema educativo provincial, constituido por unidades funcionales que abarcan los distintos niveles y modalidades. Además, este mismo artículo reconoce que el servicio educativo podrá ser prestado por *otros sujetos*, privados o públicos no estatales, dentro del sistema educativo provincial y bajo control estatal. En este punto, es necesario detenernos en el papel que actualmente viene desempeñando el Estado municipal de Morón en materia educativa, considerando la confluencia de muy diversos agentes educativos: Estado provincial, nacional y municipal, particulares, asociaciones civiles y movimientos sociales; sobre un fondo

aún más complejo: el sistema educativo de la provincia de Buenos Aires<sup>1</sup>. El municipio de Morón ha llevado adelante un complejo proceso de definición y puesta en marcha de mecanismos institucionales y políticas públicas orientadas a establecer «nuevos modos» de administrar los fondos del Estado y formas de construcción política. Si bien es uno de los pocos municipios de la provincia de Buenos Aires que cuenta con un Plan de Desarrollo Estratégico definido a principios de la gestión (cuyos principios buscan constituirse en ejes que atraviesan los distintos espacios de gestión), llamativamente la educación pareciera tener, a primera vista, un lugar de menor protagonismo frente a la necesidad de garantizar la infraestructura y servicios básicos a los habitantes del municipio (red cloacal, infraestructura lumínica, reparación de veredas, puesta en valor de los espacios públicos, entre otros). Sin embargo, sólo considerando más ampliamente los programas de gobierno, las intervenciones públicas de los principales referentes, la mirada de los actores locales y el análisis documental, podemos comprender la direccionalidad que el gobierno municipal busca imprimir en el distrito en materia de política educativa. Dado que la educación se encuentra principalmente en manos del gobierno provincial, cabría preguntarse por los sentidos que asume en una gestión de tipo municipal, dado que las autoridades locales entrevistadas se han expresamente contrarias a las propuestas de municipalización que fueran impulsadas durante la gestión de Carlos Ruckauf y Felipe Sola.

El partido de Morón se caracteriza por presentar tasas de escolarización superiores a las del total de la provincia de Buenos Aires en todos los niveles de enseñanza. Según datos del Censo 2001, del total de la población de 15 años y más del partido, un 10% carece de instrucción o no terminó sus estudios primarios y un 46% tiene el primario completo. Alrededor de 1.6% del total de la población de 10 años y más es analfabeta, tal como se observa en los siguientes cuadros:

#### Nivel de Instrucción alcanzado

Porcentaje de población de 15 años y más

Nivel de Instrucción	Municipio	Provincia	País
Sin Instrucción o primaria incompleta	10,35%	15,61%	17,90%
Primaria completa y secundaria incompleta	46,09%	53,16%	48,87%
Secundaria completa y terciario o universitario incompleto	32,79%	23,71%	24,49%
Terciario o universitario completo	10,78%	7,52%	8,73%

Fuente: Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires.

Tal como ocurre con otros indicadores socioeconómicos, el barrio Carlos Gardel<sup>2</sup> y la zona sur del municipio concentran los guarismos más bajos de terminalidad educativa.

<sup>1</sup> Sólo en la provincia de Buenos Aires conviven 16.568 establecimientos educativos y más de 4.000.000 de alumnos (considerando tanto gestión estatal como privada). Fuente: Dirección Provincial de Planeamiento. Dirección de Información y Estadística. Relevamiento Final 2005.

<sup>2</sup> Los barrios Carlos Gardel y Presidente Sarmiento forman parte de una zona históricamente degradada del distrito. Ambos formaron parte de un plan de urbanización (Programa de Integración Socio – Urbano) que implicó la construcción de 500 viviendas, apertura de calles, tendido eléctrico y alumbrado público, parquización, reacondicionamiento de los monoblocks, inauguración de un centro de salud y espacios de desarrollo infantil.

Nuestro sector...digamos que no te puedo decir excluido pero no integrado o de mayores dificultades es nuestro barrio Carlos Gardel en Palomar. (...) Y Morón Sur seguiría en segundo lugar como lugar de atención fuerte. (Funcionario Dirección de Educación Municipal).

En este escenario, las autoridades municipales reconocen que la desigualdad de origen de la población en materia educativa es uno de los principales aspectos sobre el cual el gobierno municipal viene trabajando. Sumado a esto, es importante mencionar que si bien el municipio de Morón registra tasas de escolarización por encima de la media provincial<sup>3</sup>, el acceso a los primeros años del nivel inicial constituye una preocupación de gobierno; dado que el retraso en el ingreso al sistema dificulta aún más la matriculación en la Sala de 5 años, obligatoria por mandato de la Ley de Educación Nacional<sup>4</sup>. Esta preocupación por la ampliación progresiva e institucionalizada de servicios educativos para la incorporación de los niños de 3 y 4 años al sistema educativo es coincidente con diagnósticos y evaluaciones del propio ministerio provincial y nacional<sup>5</sup>. De este modo, la articulación de políticas municipales y provinciales para la atención de la primera infancia, se inscribe en una evaluación más amplia respecto de las razones por las cuales no se alcanza la universalización de las salas de 3 y 4 años. Habida cuenta que uno de los motivos que debemos considerar por su posible influencia en la baja escolarización que muestran los datos es la falta de cobertura del estatal<sup>6</sup> (dado que la cobertura del nivel inicial en nuestro país se concentra en la última sección del mismo), el municipio de Morón ha orientado parte de sus acciones de gobierno a la ampliación de la cobertura de las secciones que históricamente recibieron menor atención del Estado por no corresponder al tramo de la escolaridad obligatoria (jardines maternos, salas de 3 y 4 años).

Lo que no se está dando todavía en Morón es la posibilidad de igualar en oportunidades de origen, la partida de origen dentro de lo que es educación. (Funcionario - Dirección de Educación Municipal)

Igualando en origen las alternativas y otro tipo de políticas que van en socorro de la educativa podés llegar. Si los chicos retardan su institucionalización se nos hace más difícil también. (...) Así que en eso estamos trabajando. No con la responsabilidad de tener que garantizarlo con la gestión municipal, pero sí trabajando conjuntamente con la provincia. (Funcionario - Dirección de Educación Municipal)

Cabe destacar que el sistema educativo municipal depende de la Dirección de Educación Municipal de la Secretaría de Salud y Desarrollo Social, responsable de «reducir la brecha educativa entre la educación privada y la pública, favoreciendo políticas de inclusión social a través del acceso a una educación gratuita de alta calidad para garantizar el derecho a la educación». Coordina la actividad de múltiples instituciones de enseñanza «con el objetivo de desarrollar una política educativa enmarcada en las políticas del municipio, orientada a la

<sup>3</sup> Información disponible en el Anexo.

<sup>4</sup> Según reconoce la Ley Nacional de Educación (LEN en adelante), el nivel inicial es el primero del sistema educativo argentino y abarca desde los cuarenta y cinco días hasta los cinco años cumplidos.

<sup>5</sup> Al respecto, ver: [http://www.me.gov.ar/curriform/publica/educ\\_ini\\_informe.pdf](http://www.me.gov.ar/curriform/publica/educ_ini_informe.pdf)

<sup>6</sup> Al respecto, ver: [http://www.ctera.org.ar/iipmv/publicaciones/Informes/Info8-iipmv\\_dic08.pdf](http://www.ctera.org.ar/iipmv/publicaciones/Informes/Info8-iipmv_dic08.pdf)

democratización de la sociedad y procurando la formación de ciudadanos activos, críticos, solidarios y democráticos».

En políticas educativas, nuestra intencionalidad es ir instalando en la población la importancia de la educación en la vida de todos los ciudadanos con la misma presencia que tiene la salud, que está de pronto muy incorporada. Nuestro sentido más profundo en política es democratizar el sistema. (...) La educación es interpelar todo, todo, todo. La situación de vida, el proyecto educativo. Estamos todo el día preguntándonos estas cosas. (Funcionario de la Dirección de Educación Municipal)

Más de 1.600 niños y niñas entre 45 días y 5 años concurren actualmente jardines maternos y de infantes municipales. Para chicos de entre 6 y 13 años de edad, la comuna dispuso, desde el año 2006, Centros de Educación Integral Municipal orientados a la atención de sectores en situación de vulnerabilidad social<sup>7</sup>. Los niños con necesidades educativas especiales cuentan con la Escuela Especial Mi Futuro, la Escuela para Sordos e Hipoacúsicos Dr. Ramón Carrillo y el Centro Terapéutico Atravesarte, que asiste a chicos entre 3 y 14 años con trastornos emocionales. Morón cuenta con la Escuela Municipal de Danzas *José Neglia*, única institución pública gratuita municipal orientada a la danza y la expresión corporal en todo el conurbano bonaerense; la cual dicta el profesorado de danza clásica y folclórica y la tecnicatura de tango. La Escuela Municipal de Ajedrez *Roberto Grau* fue creada en octubre de 2000 y recibió hasta el momento más de mil alumnos (niños, jóvenes y adultos). De hecho, en el año 2007, dos de sus alumnos integraron los seleccionados nacionales que representaron a la Argentina en torneos continentales desarrollados en Chile y Colombia. Además, existen distintos espacios de formación profesional para jóvenes y adultos, como la Escuela de Formación Laboral N° 1 *Ricardo Rojas* y N° 2 *Manuel Belgrano*, cuyo objetivo fue formar trabajadores capacitados en oficios; y el Instituto Municipal de Educación Superior (IMES) que brinda servicios educativos de nivel superior orientados al campo profesional y laboral. Asimismo, el IMES coordina la Universidad de Adultos Mayores, las tecnicaturas terciarias en Guardavidas, Gastronomía y Administración con Orientación en Cooperativas y Mutuales; además del Centro Municipal de Investigación y Pedagogía de Anticipación (CeMIPA). Dependen también del IMES las pasantías laborales para estudiantes de 3° del Polimodal y la capacitación docente intensiva «La Sabática». También cuenta con un equipo de profesionales de distintas disciplinas que conforman un área de prevención y orientación escolar para acompañar y sostener los servicios educativos.

La mayor parte de establecimientos educativos municipales que actualmente existen en Morón no fueron creados por esta gestión ni la anterior. Tal como ya lo señalamos, los procesos de institucionalización de la educación municipal en el municipio se inscriben una historia de más larga duración, en la cual los gobiernos locales crearon diferentes instituciones a partir de demandas y necesidades particulares. En el caso del nivel inicial, por ejemplo, el primer establecimiento se remonta a fines de la década del 40. El análisis de las fuentes documentales sugiere que estas primeras escuelas nacieron ante reclamos o demandas locales ante vacíos de

---

<sup>7</sup> Los Centros de Educación Integral Municipal (C.E.I.M) funcionan en los barrios San Juan de Castelar Sur, e Ibañez, Morón Sur, y tienen como objetivo promover un espacio educativo integral para niños y niñas de entre 6 y 13 años en situación de vulnerabilidad social.

las áreas responsables, momento en el cual el municipio toma en sus manos la generación (incipiente) de nuevos espacios educativos. Algo similar ocurrió con las instancias de formación profesional y en oficios, como así también en la rama artística.

En el año 48, con el intendente Albistur Villegas todavía no estaba la educación provincial. Ni en oficios, ni en artes ni en jardines. A los dos años sale la ley de educación inicial y aparece después de haberse creado el primer jardín de infantes municipal como necesidad de la comunidad y con decisión política de este intendente, aparece la ley provincial de educación inicial y se crea el primer jardín provincial de educación. Pero primero fue el municipal. El Alfredo Palacios, el nuestro. Las escuelas de oficio, de formación profesional también. La nuestra tiene 60 años y la primera provincial tiene 18. O sea que había una respuesta a los vecinos en formaciones de oficio, idoneidades y alternativas, paralelas o distintas a la oferta de escuelas técnicas y demás de vecinos y jóvenes que no hacían su estudio secundario cuando éste no estaba en términos de obligatoriedad ni tampoco planteado en términos de un noveno año: Aprendían muchísimos oficios. De hecho, esto les permitía muchísimas salidas laborales. Hoy la situación ha cambiado. (Funcionario de Educación Municipal)

La creación de ofertas educativas por parte de los gobiernos municipales generalmente ha seguido dos grandes orientaciones: o bien la creación de instituciones destinadas a la atención de necesidades que no eran satisfechas por otros niveles de gobierno responsables (por ejemplo, jardines maternos o de infantes) o bien la creación de ofertas educativas alternativas a las tradicionalmente sostenidas por el gobierno provincial o nacional, en función de proyectos o iniciativas locales específicas. Tal como señala Balardini (2009): «El municipio llevó a cabo en la última década una serie de programas educativos complementarios a la currícula oficial provincial y nacional, apuntados a distintos sectores, como los adultos y los niños con necesidades especiales. El objetivo central, dar respuesta a la población más postergada y de menores recursos, se fue logrando con la apertura de espacios de formación profesional para jóvenes, la inauguración con fondos propios de establecimientos educativos de nivel inicial, y el desarrollo de una política de fuerte presencia en materia de educación no formal, como lo fueron, por ejemplo, las actividades en escuelas especiales, de danzas, de ajedrez y de gastronomía. Al igual que en el tema salud, la característica básica del sistema fue la gratuidad».

#### *Distribución de responsabilidades entre los niveles del Estado en materia educativa*

¿Qué representa Morón, en términos educativos, para la provincia de Buenos Aires? Comparado con los más de 11.077 establecimientos y 2.931.699 alumnos del ámbito estatal de la provincia<sup>8</sup>, puede decirse que los establecimientos educativos municipales no tienen un peso importante en el total provincial. Sin embargo, adquieren especial relevancia especial en el ámbito local. Como señalábamos anteriormente, todos los niveles y modalidades está entrecruzados por algún tipo de responsabilidad municipal (mucho más fuertemente en el nivel inicial): desde los jardines maternos hasta espacios educativos para adultos mayores, pasando por la formación docente. Es decir, si bien el gobierno municipal sostiene centralmente servicios educativos orientados a la atención de la primera infancia y la formación laboral; sin embargo participa en diferentes iniciativas y programas destinados al resto del sistema. Por ejemplo, si bien el

<sup>8</sup> Fuente: Dirección Provincial de Planeamiento, Dirección de Información y Estadística (Relevamiento Final 2005)



municipio no tiene escuelas de nivel primario a su cargo, dado que es una competencia del gobierno provincial, sin embargo existen algunos planes y programas que articulan estos dos niveles de gobierno.

También hay un montón de programas, un grupo de programas municipales que no todos dependen directamente de la Dirección de Educación pero que influyen y trabajan sobre esta franja etaria. “Aprendiendo con los chicos es uno”, “Los chicos de EGB pintan murales en la Ciudad”. El municipio les provee a los profesores de plástica de asesoramiento en mural a todas las escuelas provinciales, el material necesario para poder hacerlo y van recreando la Ciudad con diferentes expresiones de ellos. Después tienen plazas recreativas, lugares donde pueden hacer actividades recreativas con profesores en contra turno escolar. Estos dos centros de apoyo con responsabilidad municipal. Bueno, hay varios programas. Después ya hay otros más específicos con fondos nacionales o provinciales sobre el adolescente. (Funcionario - Dirección de Educación Municipal)

La formación laboral y profesional está muy fuertemente consolidada desde la oferta municipal. De hecho, muchas de sus orientaciones (casi 60) han sido actualizadas a lo largo de los años.

Nosotros tenemos casi 58 modalidades de oficios que la franja de intencionalidad sobre esto fue cambiando en los últimos cinco años. (...) En un momento tuvimos mucha adolescencia cuando no estaba el 8° y el 9°. Después quedó la adolescencia absorbida por el 8° y el 9° y volvió un público más...el desocupado. Quizás con alta edad o con muy pocas expectativas realmente de empleabilidad futura pero sí con posibilidad de changas domiciliarias y demás. Así que hubo una demanda muy fuerte de capacitación. (...) Fuimos cambiando las modalidades. Hoy por ejemplo el mayor rubro es gastronomía, que tiene cuatro titulaciones distintas según las formaciones de origen que tengan; que es una escuela única, pública y gratuita de muy buen nivel académico. (Funcionario - Dirección de Educación Municipal)

Morón incluso cuenta con establecimientos municipales de formación terciaria, con diferentes opciones de cursada según las credenciales educativas e intereses de los estudiantes. Si bien la oferta principal depende de la provincia, el municipio ha impulsado la creación de espacios de formación superior en aquellas orientaciones que, localmente, concentran la mayor demanda en el campo laboral.

Y después de esto, tenemos un instituto de educación superior con su centro de investigación y capacitación. Es un instituto de formación técnica, tiene tecnicaturas. Esto es para los vecinos que sí tienen el secundario hecho o el nivel medio y que quieren aprender algún oficio pero con el nivel técnico, terciario. Así que bueno, ahí está una tecnicatura de Análisis de Organización de Eventos, que tiene que ver con la gastronomía. Una tecnicatura en Gestión Administrativa para Cooperativas y Mutuales, hay una tecnicatura de Guardavidas. (...) Otra tecnicatura es la de Tango, que depende de nuestra Escuela Superior de Danzas. (...) Tenemos la Universidad de Adultos Mayores, que es lo final de la rueda de permanente este espacio. (Funcionario Dirección de Educación Municipal)

Actualmente, Morón se encuentra trabajando sobre dos ejes en forma simultánea: gestionando los establecimientos educativos «heredados» y planteando proyectos y alternativas educativas. Un ejemplo de esto es el área de educación especial. Si bien el nivel de educación básica depende del gobierno provincial, el municipio sostiene escuelas especiales y políticas de

formación en oficios para los chicos de 6 a 13 años. Algo similar ocurre con las pasantías impulsadas para alumnos de 3° año de las escuelas de nivel medio, tal como lo expresa un funcionario de la Dirección de Educación Municipal:

Como muestra, es pequeño nuestro sistema pero tenemos todas las modalidades. Desde maternal, jardín de infantes. En el nivel de EGB, no tenemos esta parte de la obligatoriedad pero sí tenemos escuelas especiales en esta franja etaria y unos centros integrados de educación en contra turno. (...) En el nivel de polimodal lo que tenemos ya es orientación vocacional y el sistema nuestro de pasantías. Todas las escuelas polimodales hacen una práctica laboral estatal. Ellos estaban habituados a hacer alguna práctica laboral cuando terminaban el polimodal en empresas privadas para llevar junto a su currículum alguna experiencia de alguna situación de tipo laboral y nosotros incluimos lo que es la gestión pública como experiencia laboral. (...) Está la exposición de ofertas laborales, se hace una expo educativa también con todas las universidades para que ellos puedan ir encontrándose con posibilidades futuras. (Funcionario Dirección de Educación Municipal)

Una mención aparte merece el programa *Por más chicos con menos calle*, impulsado por el municipio y orientado a garantizar los derechos vulnerados de la población infante – juvenil del distrito. Las acciones fueron coordinadas por la actual Dirección de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes «en sintonía con el paradigma de Protección Integral, que considera tanto los niños y niñas como los adolescentes, sujetos portadores de derechos y en igualdad de condiciones en tanto ciudadanos<sup>9</sup>». Los objetivos de la gestión incluyeron: garantizar la atención de situaciones de vulneración de derechos del sector y sus familias dando respuesta a partir de un enfoque interdisciplinario que evite, en lo posible, llegar a la instancia de judicialización; prevenir las situaciones de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes apuntando a mejorar su calidad de vida; desarrollar estrategias de prevención, promoción y difusión de derechos dentro de la comunidad y realizar acompañamiento con los niños, niñas y adolescentes para que mantengan o recuperen el disfrute y goce de sus derechos. Puntualmente, las acciones estuvieron dirigidas a menores en situación de violencia física, psíquica o sexual; en situación de calle o extraviados; víctimas de explotación sexual o laboral; en conflicto con la ley penal; víctimas del consumo de drogas; e impedidos del acceso a los sistemas de salud, educación y recreación.

Desde el 2003, otra de las áreas de gobierno, la Dirección de Juventud, organiza la *Expo Educativa*. Se trata de una feria de universidades, con propuestas educativas y actividades relacionadas con la capacitación laboral para jóvenes. En esa exposición, abierta también para institutos terciarios y distintos centros de formación, participa un promedio de 2.000 jóvenes por edición anual, pertenecientes al último año del Polimodal de las escuelas medias. Además Morón ofrece el programa de alfabetización nacional gratuito «Encuentro», dirigido a todos los vecinos del distrito mayores de 15 años que no sepan leer y escribir, o que a pesar de haber completado los primeros años de su escolaridad cuentan con dificultades para la lectoescritura. Desde este espacio, que comenzó a implementar la Coordinación de Capacitación Comunitaria de la Dirección de Educación en el 2004 bajo el nombre de *Yo sí puedo*, se logró que más de 250 moronenses aprendieran a leer y escribir. Las clases, que se realizan tres veces por semana durante seis meses en los Centros de Alfabetización (dependencias municipales o espacios cedidos por organizaciones sociales y escuelas), cuentan con el acompañamiento de

---

<sup>9</sup> Fuente: Municipio de Morón.

alfabetizadores voluntarios, mayores de 18 años y graduados del ciclo medio/polimodal. El curso consta de dos etapas: acompañamiento del alfabetizador voluntario y articulación con el sistema de educación de jóvenes y adultos, para que los alumnos completen la escolaridad básica.

En el nivel inicial, el municipio presenta un interesante despliegue de establecimientos y propuestas pedagógicas. Cuenta, como mencionábamos anteriormente, buenos índices de institucionalización de la primera infancia en la mayor parte de la región.

No hay ninguna familia de nuestro sector medio que no tenga a sus chicos en un jardín de infantes. Sea éste público o privado, pero se ha instalado como necesidad educativa a partir de la presión de las familias y el Estado. En los sectores que están más vulnerados esos derechos, como Morón Sur y barrio Carlos Gardel todavía falta mucho. Inclusive no tenemos el primer espacio de obligatoriedad de cinco cubierto por toda la población. Creemos que ese es un desafío nuestro, de políticas educativas fuertes. (Funcionario Dirección de Educación Municipal)

En nivel inicial lo que se profundizó fuertemente, sobre todo en este período de mandato nuestro fue la educación maternal. Ahí le pusimos un impulso muy fuerte porque si bien terminamos quedando en un sistema dentro del nivel inicial y el de oficios casi paralelo al de provincia. (Funcionario Dirección de Educación Municipal)

Por ejemplo en maternal (...) hicimos un diseño de lo que imaginábamos que era esta educación maternal. Y separamos muy fuertemente lo que eran los dos ciclos, lo que es jardín de infantes con un formato más institucional y distinto, y lo que es el maternal que es más parecido a familia. Si bien tienen todos profesionales dentro, la organización institucional debía cambiar. Entonces hicimos un lío terrible, porque hablamos de espacios de sueño, de alimentación más similar a la circulación de una casa. Entonces los maestros circulan, van al espacio de la recreación. Es una organización distinta. (...) (Los edificios) son propios, Algún sector de maternal quedó creado en su momento, pero lo estamos cambiando. Ya son tres, uno lo inauguramos el año pasado y otros dos se van a inaugurar ahora a fin de año. Y hay tres más que nos quedan que pedimos ahora un subsidio a provincia para su construcción. (Funcionario Dirección de Educación Municipal)

Este último testimonio hace referencia a la creación de «jardines modelos» en el ámbito municipal. Según documentos oficiales, «responden a un nuevo concepto de establecimientos educativos de administración estatal planteados en Morón para el nivel inicial, con edificios cómodos, prácticos, estéticamente bien estructurados y con la importancia que merecen los ambientes abiertos y al aire libre». Con respecto a los jardines, en el 2004, equipos de la Dirección de Educación comenzaron a planificar un nuevo concepto en edificios destinados a ese primer nivel. Los resultados se vieron al año siguiente, con la inauguración del Jardín Maternal Tolkeyen, en la localidad de El Palomar. La tendencia fue, a partir de ese momento, abrir espacios cómodos, equipados, con áreas verdes y al aire libre, modernos y prácticos. Un ejemplo de esto es el Jardín Maternal y de Infantes Municipal N° 12 Eva Perón. Se trata de un predio de aproximadamente 1500m<sup>2</sup>, con una sola planta con accesos independientes para cada uno de los dos jardines, a los cuales concurren diariamente 150 niños. Al Jardín Maternal, que tiene su ingreso por la calle Tucumán, asisten bebés de 45 días a 2 años y cuenta con tres aulas, un salón multiuso, comedor, cocina, dirección, consultorio, salas de higiene, patios y áreas de servicio. Allí funciona una sala de movimiento sin sillas ni mesas para que los más chicos estén en permanente actividad y se sientan estimulados a conocer su propio cuerpo. Por su parte, el

Jardín de Infantes, cuyo acceso es por la calle Mendoza, al que concurren niños y niñas de 3 a 5 años, posee una biblioteca, un salón para educación física, tres aulas, un salón de usos múltiples, una huerta y un salón de música. Ambos espacios incluyen sistema de calefacción central y aire acondicionado. Hasta 2006 este jardín funcionaba en espacios alquilados, demandando una inversión total de \$1.764.087<sup>10</sup>. La zonas más carenciadas del partido (Castelar Sur, Morón Sur, barrio Carlos Gardel) son las que presentan mayor demanda de establecimientos educativos de nivel inicial. Por otra parte, el mismo Estado reconoce la necesidad de garantizar las salas de atención de la primera infancia para así facilitar el ingreso en las salas de 5 años. Si bien se trata de un nivel obligatorio, dista de contar con la oferta suficiente para garantizar este derecho.

(...) hay que crear más jardines. En Morón Sur, sobre todo. Necesitamos más jardines públicos en Morón Sur. Primero porque no aparece la necesidad de los papás al no haber obligatoriedad en los sectores más postergados de hace esta nueva incursión de una mirada sobre sus hijos. Nosotros creemos que la mirada institucional debe aparecer lo más tempranamente posible. Creo que debemos aumentar en oferta. Fuimos tanteando el tipo de oferta y tenemos muchísima demanda sobre educación maternal. Seguimos sin poder darles respuesta a todos los vecinos que necesitan de este refugio del Estado. Y por ejemplo, la atención que tenemos en seis jardines que tienen el mismo formato de provincia, no debiera ser. Eso lo debiera absorber la gestión provincial, que quedaron de hace mucho años que quedaron instalados. En algunos casos tenemos el reconocimiento de la subvención. El mismo proceso que el de privada de subvención de los sueldos. (Funcionario - Dirección de Educación Municipal)

Llegados a este punto, cabe destacar algunas cuestiones centrales en relación al vínculo entre el Estado municipal y el gobierno de la provincia de Buenos Aires en materia educativa. Tal como fuera señalado anteriormente, el municipio no tiene mayores competencias en el tema habida cuenta que en nuestro país no se ha profundizado el proceso de transferencias al punto de hablar de una *municipalización de la educación* al estilo chileno, por ejemplo. Sin embargo, dentro de los márgenes de autonomía de los cuales dispone, el gobierno municipal ha encarado políticas educativas sostenidas con fondos propios que permiten la ampliación y diversificación de la cobertura en el ámbito local. Tal como expresan los testimonios, estos esfuerzos municipales se orientaron a la creación de espacios educativos en un doble sentido: no sólo la creación de secciones u ofertas de distinto tipo (nivel inicial, formación en oficios, entre otras); sino con propuestas pedagógicas alternativas a las provinciales.

El proyecto (de nivel inicial) es distinto, tenemos un eje de arte vertebrador muy fuerte en todas las salas de cinco. Visitan Caminito, el MALBA, están viajando permanentemente para tomar otro tipo de aprendizajes, tienen ajedrez todos los chicos como en Ciudad. Eso no lo tiene el jardín de provincia. (Funcionario - Dirección de Educación Municipal)

Entonces cuando hablamos de educación ¿a qué nos referimos? Yo creo que el municipio tiene...si bien desde lo local hay una gran limitación, que es el acceso a los niveles provinciales de educación, dependen de la provincia, sí tenés desde las áreas la posibilidad de llevar adelante espacios de educación. En algunos casos, no formal. (Concejal - Nuevo Morón)

Si bien no hay un problema de competencias frente a las ofertas nosotros creemos que avanzar en este sentido debiera ser responsabilidad de la provincia. (...) El crecimiento nuestro tuvo que ver con ofertas distintas a las de provincia en oficios, en darnos el marco de contemplar la conceptualización de educación permanente desde el nacimiento hasta el

<sup>10</sup> Dirección de Educación Municipal, Morón.

final de nuestros días, que cualquier vecino a cualquier edad encuentre un espacio de producción de conocimiento que se sienta acompañado y que pueda decidir en cualquier momento de su vida. (Funcionario - Dirección de Educación Municipal).

Desgraciadamente todo el alcance, toda la inversión que el municipio haga que no es poca en el área educativa termina con los cinco años. Después ingresan a otro sistema de estudios con otras características. Nuestro alcance como gobierno local termina cuando empieza el alcance provincial. (Concejal - Nuevo Morón)

El caso de los jardines modelos es un claro ejemplo de esto. Desde la propia definición del espacio físico hasta la proporción docentes-alumnos y la disponibilidad de recursos pedagógicos marcan diferencias con la oferta más generalizada de la provincia. Indudablemente, este tipo de proyectos suponen una erogación presupuestaria mayor para el municipio que la simple ampliación de secciones. Por tanto, la posibilidad de reproducirlos a escala provincial abre la pregunta por, al menos, dos condicionantes: la disponibilidad de fondos y las dimensiones del territorio (escala). Las diferencias entre los establecimientos educativos municipales y provinciales se vinculan con la disponibilidad de recursos didácticos y pedagógicos, la posibilidad de participar en instancias de formación y capacitación docente a la luz de problemáticas más específicas (como la *Sabática*), la disposición del espacio de trabajo, la ampliación de ofertas bilingües de enseñanza, tal como se observa en los siguientes testimonios:

Tenemos cuatro solos y únicos en la provincia de jornada completa. A nivel jardín de infantes. Para mí eso es terrible, no debiera ser así. O todos o ninguno. Nosotros tenemos 16. De los 16, 4 son de jornada completa. Y no sólo de jornada completa. Son de 0 a 5. Esa es la demanda más grande. Con su alimentación incluida, con su proyecto muy fuerte de profesores de todo: de huerta, educación física, hay psicomotricistas. Nosotros le imprimimos un estilo de gestión distinta, con otra reformulación sobre la calidad pero bueno son cuatro en toda la provincia. (...) Y nosotros veníamos ya con este karma del jardín que me ponen. Porque es verdad, son demandados estos espacios. Más con la situación que se está viviendo ahora y no tenemos para dar respuesta. Si bien es una oferta distinta a la de provincia, la provincia no tiene ninguno de jornada completa. Son 33 jardines y son todos de jornada simple. Estos 4 hacen su ruta. Y la oferta también tiene su impacto porque no es lo mismo una formación de 8 horas que una de 4. (Funcionario - Dirección de Educación Municipal)

Existen diferencias. Nosotros, por ejemplo, gracias a esta posibilidad que el municipio nos dio a partir del 97 de permitirnos ser una escuela bilingüe que esto implicaba más allá de respetar al sordo como sujeto sordo, conocerlo en su lengua, hacer los cambios de infraestructura como la luz; implica reconocer que esta escuela va a tener una Planta Funcional diferente a lo que es cualquier otra escuela especial. (...) Todo esto implica tener mucho más personal que cualquier otra escuela especial. Si uno hace la cuenta de cantidad de alumnos y cantidad de docentes, el que no conoce lo que es una escuela internamente, como se trabaja, piensa... por ejemplo en esta institución por cada alumno hay dos docentes. No, que cada dos alumnos hay un docente. Y no es así. Tenemos una cantidad de personal diferente al resto, que es necesaria, sumamente necesaria para el proyecto del colegio y para un buen proyecto de escuela bilingüe. (...) Nosotros apuntamos día a día a que la calidad educativa mejore. Seguramente cada institución desde la provincia, con el plantel docente que tiene, también apunta a la calidad educativa. Yo sé que cuento con mayores recursos que una escuela provincial, eso se. Entonces por ahí uno peca de vanidoso y dice "Creo que tenemos mejor calidad educativa", porque cuando nos hemos juntado con escuelas provinciales en algún encuentro o en algún curso nos encontramos, me dicen "Yo tengo dos

maestros de lengua oral para 150 chicos y vos tenés 4 para menos. Es bárbaro, es un ideal”. Entonces, obviamente desde ese punto yo voy a tener mayor calidad porque los chicos están atendidos desde otra instancia. (Directora Escuela Especial Municipal)

Mis hijos han transitado por varios jardines privados y yo siempre digo lo mismo. El mejor nivel inicial lo hicieron en un jardín municipal. Realmente el trabajo de las docentes, la dedicación de las docentes, el detalle, el cuidado ha sido excelente. Mi experiencia como mamá en ese sentido ha sido sumamente positiva, en cuanto al abordaje integral de la formación y a la articulación con las familias también, al foco sobre lo relacional. Y la capacitación de los docentes también. Eso con respecto a lo que es los contenidos y la formación docente. (Concejal - Nuevo Morón)

Como se desprende de las citas anteriores, existe la percepción de mayores márgenes de autonomía en diferentes dimensiones de su trabajo en las instituciones municipales, en detrimento de las provinciales; así como mayor disponibilidad de recursos. En primer término, es interesante destacar la vinculación que se establece en relación a la «calidad educativa» a partir de una multiplicidad de condicionantes: recursos disponibles, capacitación y formación docente, espacio físico y equipamiento, entre otros. Si bien los salarios de los docentes municipales y provinciales no varían significativamente, existen muchos otros aspectos inherentes a la tarea que son valorados especialmente, tales como los mencionados anteriormente, tales como la disponibilidad de recursos didácticos, el acceso a ofertas de formación y capacitación en servicio, la existencia de espacios de participación a nivel municipal, entre otros.

Una cuestión sumamente interesante a destacar en relación al vínculo municipio – provincia, es la supervisión de los establecimientos educativos que dependen del gobierno local. Esto nos devuelve una vez más a los complejos procesos de regulación y gobierno del sistema en la provincia y abre algunos interrogantes específicos en torno al lugar del subsistema municipal en la jurisdicción. Los establecimientos educativos dependientes del municipio, estatales, se encuentran bajo la supervisión de la Dirección General de Educación de Gestión Privada, dependiente de la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia. De hecho, si uno busca la nómina de establecimientos municipales de cualquier distrito de la provincia, encontrará que los mismos dependen de DIEPREGEP – Municipales. Dicho de otro modo, la educación estatal municipal (financiada totalmente con fondos públicos) es supervisada por el mismo área que supervisa los establecimientos privados. Este es un dato fundamental para analizar los modos de regulación y construcción de la política educativa, no sólo en el ámbito local, sino en el ámbito más amplio de la provincia de Buenos Aires. De hecho, el interés de la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires por la educación municipal en términos de creación de áreas responsables de una supervisión específica a nivel local es relativamente reciente.

(En 2001) la Dirección General de Escuelas empieza a descubrir que tiene 500 espacios en su haber en la provincia gestionados por los municipios con un popurrí de ofertas terrible. Desde escuelas de arte chino en Avellaneda hasta cine. Lo que se te pueda ocurrir, escuelas de enfermería y todas estas cuestiones. Se designa en la Dirección General de Escuelas una nueva Dirección que es la de Gestión Municipal. Al año que empezamos a conocernos y a diseñar algunas cuestiones hubo un conflicto serio y se disuelve esa Dirección. Y pasamos

nuevamente a una primera intención, a depender de la Educación Privada. (Funcionario Dirección de Educación Municipal)

Es de imaginar las tensiones y complicaciones que esto genera en el ámbito local. El municipio es un nivel de gobierno del Estado. Su oferta educativa es pública y gratuita y, sin embargo, no sólo es supervisada de igual a igual que los establecimientos particulares sino que debe cumplir los mismos requerimientos administrativos que éstos para la obtención de subvenciones o fondos provinciales. Hasta el momento, pese a algunos intentos fallidos durante la gestión de Oporto al frente de la DGCyE, el gobierno provincial no ha creado un organismo dedicado a la supervisión de las ofertas educativas municipales, sino que éstas se encuentran subsumidas a las competencias de la DIPREGEP.

Todos los de educación municipal de la provincia tienen control y supervisión como si fuera educación privada. Esto es lo que a mí me provocó una discusión muy fuerte. Porque los encuentros y los intercambios, perfiles y los objetivos e idearios institucionales - no cuestionando a la educación privada pero sí hablando desde el Estado y desde lo público - creíamos que estábamos mucho más cerca de lo provincial. Esto no terminó de ser resuelto. Cambiaron dos o tres funcionarios y terminamos en DIPREGEP que se le llama aquí, la Dirección General de Educación Privada. (Funcionario Dirección de Educación Municipal)

A las escuelas municipales en la provincia de Buenos Aires hasta ahora las reconoce la Dirección General de Escuelas Privadas. (Directora de Escuela Especial de Haedo)

Esta dependencia funcional en el organigrama de la DIPREGEP no sólo enmascara el carácter estatal público de las instituciones municipales sino que inscribe a estos establecimientos en circuitos administrativos que resultan ajenos a su naturaleza jurídica, complicando aún más la construcción de información estadística habida que cuenta que en la construcción de los indicadores (salvo que se explicita lo contrario), quedan subsumidos en la oferta privada de la provincia. Sumado a esto, el reconocimiento de la Dirección General de Educación Privada arrastra una serie de confusiones en el ámbito local. Una escuela especial del partido contaba cómo impactaba esto en su funcionamiento cotidiano:

La escuela es por creación una escuela municipal que tiene un reconocimiento de la Dirección General de Escuelas Privadas. Y esto a veces a las personas los despista un poco porque tenemos un número de escuela privada, pero no somos privada. No somos una escuela a la cual hay que pagar una cuota para venir. Es una escuela estatal, es gratuita. (...) Esta escuela hasta hoy, no tiene subvención. (...) Todo se sostiene con presupuesto municipal. Todo es edificio, sueldos, comida, suministros, mantenimiento, limpieza. Todo. Exclusivamente todo. Todo es municipal. (Directora Escuela Especial Municipal)

Así, queda abierto un punto de discusión fundamental para los gobiernos municipales al seno de la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia, en relación a la necesidad de pensar formas de regulación y supervisión alternativas que atienda circuitos y necesidades específicas, claramente diferenciadas de los temas, preocupaciones y formas de gobierno de las instituciones privadas.

### *Los espacios de participación en el ámbito educativo*

Los espacios de participación social e institucional son múltiples en el partido. Algunos de ellos son específicos del ámbito educativo y otros son más transversales y permiten la confluencia de actores, voces e intereses sobre distintas temáticas, entre ellas la educativa. La Ordenanza N° 1573/03 establece que la participación y la cooperación escolar consisten en democratizar el sistema educativo dando un espacio real de participación a todos los actores de la comunidad educativa. La norma también establece la conformación de una serie de espacios de participación de la Dirección de Educación, a saber:

- 1) La Federación de Cooperadores, integrada por la Comisión Directiva y representantes de las cooperadoras.
- 2) La Cooperadora Escolar, integrada por la Comisión Directiva, la Comisión de Revisión de Cuentas (padres y docentes) y un representante de la Federación.
- 3) El Consejo Asesor, integrado por el Director del establecimiento, un Docente, un Auxiliar y el Socio honorario.
- 4) El Consejo Consultivo, integrado por padres<sup>11</sup>, miembros de las asociaciones cooperadoras y personal de conducción de las escuelas.

Existen, además, Consejos de Niños; los cuales son espacios de participación en los que confluye la infancia escolarizada del partido. Nacido como un área de intercambio de propuestas ciudadanas dirigidas al sector infantil, el Consejo Municipal de Niños y Niñas, que nuclea a chicos de 10 y 11 años de distintas escuelas del partido, funciona desde el 2005 en el marco del *Programa Morón con ojos de Niños y Niñas*. El Programa está basado en el proyecto «Ciudad de los Niños», del pedagogo italiano Francesco Tonucci, e intenta evaluar ideas de convivencia y comportamiento nacidas de los chicos, y llevarlas a la práctica en la vida cotidiana. Se constituye a partir de la participación de los niños en los distintos establecimientos de EGB del partido. Los encuentros se mantienen en las Unidades de Gestión Comunitaria que funcionan en las cinco localidades. Aproximadamente participan 160 chicos, mayoritariamente de 10 años de edad. De acuerdo a un estudio de Balardini (2009), «Los murales realizados en siete paredes del distrito en el 2007, y las señales educativas para espacios públicos en el 2008, son dos ejemplos de los “proyectos” que hicieron realidad los chicos». En varias oportunidades han asistido funcionarios de distintas áreas a estos encuentros, según documentos del gobierno, para «rescatar la mirada de los niños en el diseño de las políticas públicas».

Esos Consejos se constituyen en un puente que establecimos entre las escuelas pertenecientes a nuestras UGC y se encuentran una vez por mes. Están mirando el barrio, sus juegos, su uso del espacio público. Bastante interesante. Regalándole al intendente algunas orejas para que cuando hace su Plan Estratégico de diseño de ciudades tenga en cuenta la mirada de los niños. Creemos que una ciudad diseñada con privilegio para los niños en su circulación, les sirve a todos. (...) Ponemos muchísimo cuidado en el trabajo para que las propuestas de los chicos no sean una transmisión de necesidades de los adultos. (...) Yo creo que es una construcción ciudadana de largo alcance, pero hoy en sí misma es muy rica, muy rica. (Funcionario Dirección de Educación Municipal)

---

<sup>11</sup> En el caso de las escuelas de la modalidad de Adultos, lo integran los propios estudiantes.



Los Consejos de Padres funcionan primeramente al interior de las escuelas municipales pero luego se articula con la Mesa Educativa del municipio. Si bien no se ha podido implementar en todos los establecimientos, se está avanzando en la institucionalización de estos espacios de participación en los cuales discutir diferentes aspectos centrales de la vida escolar.

Hay espacios de Consejos Consultivos de padres, hay espacios donde se trata de romper con este foco de las directoras de escuelas públicas como feudales (...) Funcionan al interior de las escuelas y después de trasladan en una orgánica superadora a eso y nos encontramos en otros espacios. (Funcionario Dirección de Educación Municipal)

Está el Consejo Consultivo en cada escuela, por aula. O sea, hay un representante por aula...un padre representante de cada aula, que forman el Consejo de esa escuela. De ese gran Consejo hay un papá que representa a esa escuela en las reuniones en la Dirección de Educación. En nuestra institución en particular, (...) no hemos tenido esta posibilidad de armado porque los papás no son de venir mucho a la escuela. Nuestros chicos llegan a la escuela en micro escolar porque vienen de lugares muy distantes. Hay algunos que están hora, hora y media arriba del micro hasta llegar a la escuela. Entonces esta instancia así, como la tienen articulada por ahí los jardines municipales nosotros no la pudimos tener pero por una cuestión de que los papás no pueden acceder a este espacio de participación que estuvo abierto pero no se pudo conformar. (Directora Escuela Especial Municipal)

Hay un Consejo Asesor, un Consejo Consultivo y una cooperadora escolar en cada institución. Cada uno de ellos elige un representante y después tenemos una reunión mensual de Consejos Consultivos, una reunión mensual con representantes de cada institución, son siempre 30, del Consejo Asesor y un representante de las cooperadoras. Esta es la primera acción. Y después integrantes de acá, uno de la federación y acá constituimos la Mesa Educativa donde tomamos las decisiones más fuertes. (...) El Consultivo son padres o alumnos, depende del nivel educativo. Un delegado por curso o un papá por cada sala. El Asesor está integrado por un docente votado por el resto de los docentes, un auxiliar votado por el resto de los auxiliares un vecino o socio honorario como le llaman ellos que haya tenido trayectoria en el jardín y la directora. Una vez por mes se juntan para pensar proyectos del mes o cosas que necesitan. (Funcionario Dirección de Educación Municipal)

Además tenemos, dentro de lo que es el municipio de Morón, tenemos el Consejo Consultivo, la Mesa Educativa, donde tenemos un director que representa a las diferentes ramas en esta Mesa Educativa. Entonces yo tengo un referente en esta Mesa Educativa que habla sobre Especial o sobre Capacitación Laboral. Entonces yo elevo mis inquietudes a ellos y ellos la ponen en la mesa con la Directora de Educación. (Directora Escuela Especial Municipal)

La Mesa Educativa Municipal está integrada por los representantes de todos los actores de la comunidad educativa: Directora de Educación, Presidente de la Federación de Cooperadores, Directores, Docentes, Auxiliares, padres de alumnos menores y adultos. De acuerdo con los documentos oficiales, los principios y objetivos que guían el trabajo de la Mesa son:

- 1- La construcción de una gestión democrática en una escuela pasa por la garantía de participación de todos los sectores en las decisiones y en la implementación de las mismas.
- 2- Garantizar el espacio de discusión e integración de cada sector para lograr la aplicación de las solicitudes específicas de sus necesidades: formación de liderazgo (consejos consultivos, asesores, cooperadores y alumnos), dirigidos al ejercicio de la representatividad.

- 3- Garantizar la elección y la participación en la Mesa Educativa de todos los sectores de la comunidad escolar.
- 4- Garantizar la democracia en todas las instancias educativas, en relación con la Dirección de Educación y viceversa, asegurando los medios para efectivizarla.
- 5- Garantizar el ingreso y permanencia del educando, respetando los Derechos Humanos basados en los principios de igualdad, justicia, cooperación y comprensión.
- 6- Articular las instituciones educativas con diferentes redes sociales (entidades, ONGs y otras Secretarías).
- 7- Las instituciones educativas deben ser un espacio, no sólo de participación, sino también de formación de la comunidad educativa; para ello es necesario el asesoramiento sistemático, garantizado por la Dirección de Educación, teniendo en cuenta la especificidad de cada institución.
- 8- Descentralizar las informaciones, viabilizándolas entre los diversos canales e instancias de participación, a través del acceso en de forma igualitaria para todos los segmentos.
- 9- Garantizar la calificación del Consejo Asesor como agente democratizador de las relaciones de poder de las instituciones educativas.
- 10- Valorizar y garantizar por consenso, discutiendo y redefiniendo las misiones y funciones de las diferentes instancias de participación de las instituciones educativas.
- 11- Construir reglas de convivencia es un trabajo colectivo, siendo revalidadas y reformuladas siempre que sea necesario, profundizando la discusión sobre derechos y deberes de todos buscando la formación de ciudadanos conscientes.

En el capítulo 3 señalábamos que hacia 2006, Morón comenzó a estudiar la posibilidad de iniciar un proceso de Presupuesto Participativo, orientado «a que la misma comunidad decidiera en qué invertir una parte de los recursos públicos del distrito». Comenzó a implementarse un año después, a través de foros vecinales distribuidos en cada localidad que hasta fines de 2009 destinaron más de siete millones de pesos en proyectos para diferentes áreas y temáticas. Esta experiencia se realiza todos los años en cada una de las siete Unidades de Gestión Comunitaria (UGC) del partido. Con un monto estipulado de dinero girado por el Ejecutivo local y luego de ser votado por el Concejo Deliberante<sup>12</sup>, los vecinos participantes definen la prioridad de inversión en los proyectos. Dentro del Presupuesto Participativo, la educación es, junto a otras temáticas, un eje más sobre el cual se debaten proyectos y se definen inversiones. Sin embargo, a partir de esta iniciativa la Dirección de Educación Municipal realizó una experiencia propia, a partir de la cual se conformaron una serie de asociaciones y federaciones que antes no existían, como la Federación de Asociaciones Cooperadoras municipal.

Hay una participación real en torno a la toma de decisiones en política; más allá de que la práctica o el instrumento sea el Presupuesto Participativo hay espacios interesantes que los vecinos sin ser de pertenencia partidaria directa... hay de todo. Pero se han apropiado de espacios, pudieron visualizarlo y el año pasado empezaron con esto. Nosotros habíamos hecho una práctica previa en educación que era hacer el Presupuesto Participativo en educación. Ahí se constituyeron, de los 27 espacios educativos que tenemos las 27 cooperadoras, armar una federación y todo el dinero destinado como partida a educación es discutido en ese ámbito de la federación. Esta es una experiencia educativa también de participación alta que tiene representados a todos los actores educativos de las distintas franjas en las que ofrecemos educación. Desde alumnos adultos elegidos por sus

<sup>12</sup> El monto participado del 2010 es de \$ 3.500.000, cuádruple del monto previsto cuando comenzó este programa.

compañeros, directoras elegidas por otras directoras, auxiliares de higiene que hacen la higiene en distintos espacios educativos y que participan en el diseño de políticas educativas. Una mesa constitutiva aquí con representantes de todos los actores educativos, las comunidades educativas y las franjas etarias a las que atendemos. Así que es una mesa de 20 personas que diseñamos innovaciones, políticas y hacemos el acompañamiento de si vamos cumpliendo o no con las metas pensadas. Todo lo que es participación es lo más fuerte que tenemos. (Funcionario Dirección de Educación Municipal)

Vos fijate que el rol del cooperador, que es uno de los temas que a mí más me interesa como puntal de la educación pública no para tener dinero sino para tener una organización que participe del proceso educativo. En lugar de apoyar el proceso educativo con un libro, con una lente dado que tienen que asociarse para apoyar el proceso terminaron instalando inodoros, haciendo aulas. Es una cosa loquísima. (Directora de Educación Municipal)

El Consejo para Personas con Necesidades Especiales se trata, según documentos municipales, de un «consejo pensado para asesorar al Departamento Ejecutivo en las propuestas de implementación de acciones políticas para la atención, promoción y equiparación de oportunidades para personas con necesidades especiales». Se reúne mensualmente y cuentan, incluso, con fondos constituidos por un porcentaje del estacionamiento medido en el partido para definir algunos gastos.

Este Consejo municipal tiene la función de representar, por decirlo sintéticamente, a todos los discapacitados de Morón. O sea, las diferentes discapacidades de Morón están representadas en una Mesa por personas físicas que van en representación de una ONG, una escuela, un taller protegido o un Centro de Día, en representación de tal discapacidad. (...) Se delibera qué está pasando con la discapacidad en Morón, que cosas hay, qué cosas nuevas, qué podemos hacer o no podemos hacer. Nosotros tenemos un presupuesto, o sea tenemos un ingreso que es un porcentaje de lo que se cobra del estacionamiento medido de Morón, ese porcentaje forma la caja nuestra del Consejo municipal. (...) Cada año se hace el cierre donde se presenta todo lo que se hizo a lo largo del año. A su vez, la coordinadora del Consejo fue elegida entre los diferentes Consejos de los diferentes municipios como representante de la región ante el Consejo igual a este pero a nivel provincial. Ahí fijate que hay una cuestión estratégica no sólo a nivel municipal sino regional. (Directora Escuela Especial Municipal)

## **SEGUNDA PARTE**

### **Iniciativas municipales en educación: entre el cambio y la continuidad**

*La experiencia de la Sabática: «salir de la escuela para pensar la escuela»*

El análisis de las políticas en materia de formación y trabajo docente no puede realizarse al margen de las condiciones efectivas en las que los maestros y profesores desarrollan cotidianamente su tarea, como así tampoco al margen de las profundas transformaciones económicas, sociales, políticas y culturales de las últimas décadas; que cuestionan los sentidos de la escolarización y el rol de los docentes<sup>13</sup> (Feldfeber, 2007). A diferencia de los modos de

---

<sup>13</sup> Entre estas transformaciones podemos señalar: una nueva estructura de poder internacional propia de la etapa actual de reestructuración del capitalismo; los procesos del reforma de los Estados nacionales

regulación típicamente burocráticos que apelaban al docente como categoría social homogénea, las nuevas formas post-burocráticas que buscan regular la formación y el trabajo docente se dirigen a éstos como individuos libres, que construyen su propia carrera y destino profesional: «la idea que subyace es que el docente debe hacerse a sí mismo en un mercado profesional, cuyas reglas de funcionamiento están definidas por el Estado. En el mercado, el docente debe ofrecer su fuerza de trabajo a cambio de un salario que está en función de su productividad, y como profesional se ve obligado a capacitarse y obtener titulaciones para cumplir con los requisitos que le permitan permanecer en el mercado y ascender en su carrera laboral y profesional» (Feldfeber, 2007: 446). Desde hace siete años, el municipio de Morón viene impulsando la *Sabática*, una iniciativa de capacitación y formación docente intensiva destinada a docentes, auxiliares y directivos de los establecimientos educativos municipales, sostenido en su totalidad con presupuesto municipal<sup>14</sup>, y enmarcado en una serie de estrategias más amplias en materia educativa. Se trata de una experiencia sostenida por el gobierno municipal, es decir, impulsada desde el gobierno local con fondos propios en el marco de concepciones más amplias sobre los modos de construcción política y concepciones pedagógicas. Entre sus objetivos centrales, *La Sabática* se propone constituir procesos de democratización del conocimiento desde una perspectiva integral de la formación docente: «Su carácter participativo y horizontal cuestiona modelos autoritarios de conducción, además de ser una herramienta válida para reforzar los marcos teóricos».

Luego del receso escolar de invierno, docentes, directivos y auxiliares (con distintas cargas horarias, según el caso) participan de espacios de intercambio fuera del establecimiento donde prestan servicio, en el mismo horario de trabajo: los docentes y no auxiliares, durante cuatro semanas y en el caso de los directivos, dos.

Los auxiliares tienen las fechas de jornada institucional, los auxiliares de cocina, los auxiliares de limpieza, el cocinero. Ellos tienen su encuentro. El cocinero y los auxiliares de cocina por un lado en la Escuela de Gastronomía donde trabajan específicamente sobre esto, sobre su temática y los auxiliares tienen un encuentro aparte también. Por ejemplo, los auxiliares cuando están en sus jornadas tienen una primera idea y después ellos proponen y en base a lo que va surgiendo de la actividad se arman las diferentes jornadas. Por ejemplo, la nuestra de directivos de este año la temática la pedimos nosotros”. (Directora de una escuela especial municipal).

Las directoras tienen dos semanas al año sin contacto institucional y con capacitación intensiva en su horario de trabajo. (Funcionaria de la Dirección de Educación municipal).

---

y las nuevas funciones que estos asumen en el contexto de la globalización; los procesos de individualización y polarización social que multiplican los ejes de la desigualdad; la crisis del modelo de la sociedad salarial y la flexibilización de las relaciones laborales; los cambios en la estructura social y en el modelo productivo; la mundialización de la cultura; el impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación; la crisis institucional de la escuela y el proyecto moderno que orientó la institucionalización de sistemas educativos centralizados y las nuevas demandas que se le formulan a las escuelas y a los docentes desde el paradigma de la sociedad del conocimiento (Feldfeber, 2007).

<sup>14</sup> Además de la *Sabática*, el municipio oferta espacios de formación y capacitación a docentes y directivos fuera del horario de trabajo.

En este lapso, el municipio paga tanto los salarios (y cargas sociales) tanto de docentes titulares como de los docentes suplentes que cubren las horas de aquellos que están participando de la *Sabática*.

La escuela no se queda sin docentes porque si no, sería un lío. Esto es una gran ventaja porque los docentes, más o menos se calcula que cada 4 o 5 años todo el plantel de una institución pasó por esta capacitación intensiva (Directora de una escuela de educación especial municipal B)

A lo largo de cuatro semanas los docentes encuentran un espacio «para revisar su práctica» sin tener contacto con su institución, las temáticas que los docentes abordan están referidas a políticas educativas, cuestiones didácticas y pedagógicas, la salud del trabajador de la educación y la democratización de los espacios educativos. De hecho, está prevista una instancia de control de sus condiciones de salud<sup>15</sup>. Obviamente, no todos los docentes de un mismo establecimiento concurren al mismo tiempo a la *Sabática*, sino que cada uno asigna un promedio de tres o cuatro por vez. Hasta 2006, se capacitaron 200 docentes de los 17 jardines municipales maternas (de 45 días a 2 años) y de infantiles (de 3 a 5 años), donde concurren diariamente más de 2.200 niños y niñas. Según informes oficiales, el 80% de los docentes municipales ya participaron en esta instancia de formación<sup>16</sup>:

Las sabáticas permiten esta descompresión de los docentes. En muchos lados el docente en realidad tiene que pagarse su propia capacitación. Es raro que el Estado asuma los costos de la capacitación de sus docentes”. (Concejal Nuevo Morón).

A los docentes les asiste el derecho de asistir a una capacitación que se hace llamar **sabática** porque se ponen todos docentes suplentes en los espacios educativos durante un mes continuo y ellas toman sus ochos horas nada más que para estudiar y capacitarse. (Funcionaria de la Dirección de Educación municipal)

En el último año, la capacitación ha estado organizada en torno a una serie de ejes: 1) Participación ciudadana del docente, 2) Educación en la diversidad, 3) Salud de los trabajadores de la educación, 4) Democratización de los espacios educativos, 5) La cultura como creadora de lo público y 6) La diversidad como el encuentro con el otro. Organizada desde hace más de siete años por la Dirección de Educación Municipal, la *Sabática* convive con los espacios de formación del Estado provincial pero con un formato propio que, al mismo tiempo, plantea concepciones respecto de la formación y capacitación docente crítica de los modelos más difundidos en los procesos de reforma educativa en la década de los noventa. Al respecto, Serra (2004) analiza las posibilidades de profesionalización de los docentes a través de la denominada política de Formación Docente Continua implementada en nuestro país entre 1994 y 1999. En este trabajo, el autor abona la hipótesis de que la política de capacitación docente desarrollada en el marco de la Red Federal de Formación Docente Continua (RFFDC) y diseñada sobre el modelo tradicional de cursos de capacitación, no sólo no favoreció la profesionalización sino que, obturó el objetivo de profesionalizar a los docentes. En este aspecto, las acciones

<sup>15</sup> En los cursos de capacitación llevados a cabo en 2004, participaron 40 docentes pertenecientes a los 28 servicios educativos que dependían del municipio de Morón. En ese ámbito reflexionaron y debatieron los siguientes contenidos: políticas públicas, el docente y su salud, las didácticas de intervención docente y la escuela como espacio para el desarrollo de la ciudadanía.

<sup>16</sup> Fuente: Dirección de Educación del Municipio de Morón.

implementadas por el gobierno nacional para *profesionalizar* vía la capacitación y la formación continua no sólo resultaron insuficientes sino, principalmente, incongruentes y hasta contrarias a los propósitos declarados. Coincidentemente, Feldfeber (2004) señala que las diversas propuestas de profesionalización de los docentes fueron implementadas al margen de las condiciones laborales del trabajo docente, en tiempos tecnocráticos y en el marco de las medidas de flexibilización laboral.

A veces el sistema provincial nos demanda a nosotros alguna instancia de capacitación y la ponemos u oferta el sistema provincial alguna capacitación y nosotros participamos. (Funcionaria de la Dirección de Educación municipal)

Nosotros tenemos dos instancias de formación diferentes. Por un lado tenemos, como las escuelas que dependen de la provincia de Buenos Aires tienen en el año, mes por medio una jornada institucional de capacitación donde la provincia baja un temario específico a resolver en cada institución. Siempre es mes por medio. En el mes intermedio la Dirección de Educación municipal nos da esa fecha también para que pueda continuar ese espacio y cada institución piense qué temática necesita de acuerdo a la realidad de cada institución. O sea, no responde a un requerimiento superior. (Directora de una escuela especial municipal).

Así, la *Sabática* constituye una iniciativa que – de un modo u otro – intenta superar las formas tradicionales de capacitación docente; tal como dan cuenta los siguientes testimonios de algunos informantes:

Uno de los ejes importantes con los que trabajamos en formación docente es volver a encontrar el sentido público de lo público. Representarnos cómo se construye lo público y qué pasa con la educación pública. (Funcionaria del área de educación local)

Les decís que van a un curso y se preparan todos para tomar nota y cuánta más *chapa* pueda tener el profesor que viene mejor. Como que se aprendió todo escuchándolo. Después la realidad te muestra que esto no impacta. Entonces nosotros hemos cambiado a otra modalidad. Vamos entre todos a construir y revisar nuestras prácticas. Después darle sustento teórico a lo que realmente son prácticas excelentes y que dan muy buenos resultados y que no tienen sustento teórico para sistematizarlas. (...) Por ejemplo, este año vimos mucha metodología de la investigación. Y tuvieron que hacer, hicieron siete encuestas. No alcanza. Es mucho más profundo. Pero es una primera práctica y acercamiento para empezar a sistematizar algunas cuestiones. Hacer registros, pensar en otras situaciones. (Funcionaria del área de educación local).

Debe entenderse que esta experiencia en el municipio es un proceso en plena construcción, por lo que muchos de los resultados de las políticas que actualmente se vienen implementando serán también a largo plazo. En este marco, la formación docente en tanto política pública es asumida por el gobierno municipal como un espacio privilegiado desde el cual edificar nuevos modos de gestionar y comprender esta institucionalidad. Al respecto, cabe destacar algunas cuestiones:

1. *La concepción del docente como trabajador*. Tal como señala Tenti Fanfani (2008) desde hace algún tiempo el tema de la «profesionalización de los docentes» tiende a ocupar un lugar destacado en la agenda del campo de la política educativa, no sólo en América Latina, sino en otras latitudes (Europa y los Estados Unidos, por ejemplo). Sin embargo, los sentidos asociados a la idea de *profesionalización* son múltiples y

constituyen espacios de disputa donde intervienen una pluralidad de actores colectivos e intereses diversos. El discurso de la profesionalización ha estado en pugna con el del docente entendido como trabajador de la educación, éste último sustentado fundamentalmente por las asociaciones gremiales a partir de la década del 70. De esta manera, «el énfasis puesto en la condición de trabajador asalariado constituye un freno a toda pretensión de exigir al docente prestaciones que vayan más allá de lo explícitamente establecido en el estatuto del docente y la convención colectiva de trabajo... Desde entonces, el antiprofesionalismo es una posición de lucha ya instalada en el campo del gremialismo docente argentino, posición que se renueva toda vez que desde el campo del Estado se reiteran proyectos de profesionalización del magisterio de educación general básica» (Ibídem). En la capacitación docente impulsada por el gobierno municipal de Morón, la concepción del docente como trabajador constituye un eje central, más cercano a la formación integral que al anti-profesionalismo. Tal como señalan Burbules y Densmore (1992): «Una estrategia progresista subrayaría los propósitos comunes y compromisos con la educación que debemos construir en una democracia y plantearía esto de una forma directa en el dominio de lo público, no en las asociaciones profesionales de una élite ocupacional».

2. *Una propuesta de formación y capacitación organizada desde una perspectiva integral.* Si bien la reflexión crítica sobre las propias prácticas constituyen el eje central de *La Sabática*, la misma se estructura en torno a una serie de dimensiones que buscan orientar estas reflexiones en una perspectiva integral de las condiciones de trabajo así como de los docentes como sujetos políticos, históricos y sociales. En este sentido, se prevén instancias de control de las condiciones de salud, así como cuestiones ligadas a la formación y compromiso ciudadano en la construcción del espacio público a partir de las prácticas que cotidianamente desempeñan en las instituciones educativas.
1. *Particularidades de la formación en servicio.* Tal como señalan Diker y Serra (2008), más allá de la diversidad de denominaciones y funciones, hay coincidencia en que el sentido último de toda política de capacitación de docentes en ejercicio es impactar de alguna manera sobre las prácticas docentes. Sin embargo, este no es el único efecto que tales políticas producen. Según sean sus características, también influyen sobre la situación laboral de los docentes y sus oportunidades de desarrollo profesional, sobre su autorización o desautorización pública como especialistas en la enseñanza y sobre la jerarquización de la profesión y la identidad profesional. De allí que la definición de implementación de políticas de capacitación constituya siempre un terreno de disputas en el que se visibiliza la cuestión docente de múltiples maneras. En el caso de *La Sabática*, la propuesta de capacitación se propone constituir un modelo alternativo a los tradicionales cursos o instancias con recorridos más individuales.
2. *La concepción del docente como sujeto activo.* A diferencia de los modos tradicionales de organización de los espacios de capacitación docente, este tipo de propuestas buscan recentrar el lugar del docente como sujeto activo de sus propios procesos formativos, constituyéndose asimismo como objeto de su propio análisis y reflexión. Así, la escena de capacitación está muy distante de la clásica visita de especialistas, volviéndose protagonista de su propio espacio.

Indudablemente, este tipo de políticas tienen un costo mayor para el Estado que los tradicionales cursos o instancias de capacitación fuera de servicio dado que durante el tiempo que dure *La*

*Sabática*, el gobierno local paga los costos de dos cargos docentes (el docente que cursa y el docente que lo reemplaza). En algún punto, cabría preguntarse por las posibilidades de expansión de este tipo de dispositivos en sistemas más complejos y numerosos, como por ejemplo una escala provincial.

### *El Consejo Escolar de Morón*

Los Consejos escolares de la provincia de Buenos Aires no dependen orgánicamente de los gobiernos municipales, dado que revisten el carácter de Órgano Desconcentrado de la Dirección General de Cultura y Educación<sup>17</sup>. Sin embargo, el análisis de su papel en los modos de construcción de la política pública a nivel local resulta central dado que, no sólo mantienen vínculos con los gobiernos municipales sino que sus miembros son electos por voto directo por el electorado de cada distrito. El Consejo es un cuerpo colegiado constituido por Consejeros Escolares Titulares que tienen a su cargo la administración de los servicios educativos, cuyas competencias principales son: gestionar la provisión de muebles, útiles y demás equipamiento escolar, como así también su distribución en las escuelas; implementar en sus respectivos distritos la ejecución de los actos de administración emanados de la Dirección General de Cultura y Educación; administrar los recursos que por cualquier concepto le asigne bajo su responsabilidad la DGCyE; realizar el censo de bienes del Estado de la dependencia; conformar las facturas por prestación de servicios públicos (la realización de las auditorías correspondientes a dichos servicios es de su exclusiva responsabilidad); intervenir y fiscalizar en todo lo referente al trámite de servicios administrativos (toma de posesión de cargos, tareas pasivas, juntas médicas, licencias, seguros colectivo y escolar, salario familiar, reconocimientos médicos); proponer alternativas de acción intersectorial en los casos de inasistencias reiteradas o injustificadas; y auspiciar la formación de las Asociaciones Cooperadoras y colaborar con ellas en los servicios educativos del distrito. Así, la Ley de Educación de la provincia de Buenos Aires 13.688 (2007), establece en el Art. 147° que «La administración de los establecimientos educativos, en el ámbito de competencia distrital, con exclusión de los aspectos técnico-pedagógicos, estará a cargo de órganos desconcentrados de la Dirección General de Cultura y Educación denominados Consejos Escolares, de acuerdo a lo estipulado por el artículo 203 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Estarán integrados por ciudadanos mayores de edad y vecinos del distrito con no menos de dos años de domicilio inmediato anterior a la elección, que serán elegidos por el voto popular». Los consejeros duran cuatro años en sus funciones, renovándose por mitades cada dos años<sup>18</sup>. La cantidad de consejeros escolares en

<sup>17</sup> El marco normativo que establece el funcionamiento y competencia del Consejo Escolar de Morón está determinado por la Ley Provincial de Educación N° 11.612 en su capítulo De los Consejos Escolares y por su Reglamento Interno emitido por la Dirección General de Cultura y Educación, Resolución 214/02. Asimismo, su proceder administrativo se encuentra regulado por todas las normas de aplicación para la administración pública provincial.

<sup>18</sup> El art. 149° de esta misma ley establece que el desempeño del cargo de Consejero Escolar está sujeto a una serie de disposiciones: 1) Por su desempeño percibirá una dieta sujeta a los aportes y contribuciones previsionales y asistenciales que el Poder Ejecutivo Provincial determine; 2) El personal docente o de la Administración Pública tiene derecho a una licencia con o sin goce de haberes, en todos sus cargos por desempeño de cargo público electivo. (...); 3) En el caso de personal docente en actividad, el desempeño del cargo es considerado ejercicio activo de la docencia a todos sus efectos; 4) La administración hará reserva del cargo y/o cargos y/o módulos y/u horas cátedras a los que el Consejero Escolar en ejercicio hubiera accedido. (...); 5) Los cargos o funciones reservados no generarán derecho a percepción salarial o retribución de ninguna naturaleza durante el



cada distrito puede variar entre 4 y 10 integrantes, de acuerdo a la cantidad de establecimientos educativos públicos existentes:

- a. Hasta 60 Establecimientos Educativos: cuatro (4) Consejeros.
- b. Desde 61 hasta 200 Establecimientos Educativos: seis (6) Consejeros.
- c. Desde 201 hasta 350 Establecimientos Educativos: ocho (8) Consejeros.
- d. Desde de 351 Establecimientos Educativos: diez (10) Consejeros

Sin embargo, un aspecto interesante en relación con la figura del consejero escolar tiene que ver con las representaciones más difundidas acerca de su importancia política. Centralmente, los consejeros entrevistados coincidieron en que el cargo suele considerarse una suerte de «premio consuelo» para aquellos que no acceden a una banca en el Concejo Deliberante. De cara a una eventual reforma política en la provincia de Buenos Aires, el desdoblamiento de la elección de los consejeros de los demás cargos forma parte de la agenda de discusiones de la jurisdicción. En relación a este punto, referentes del oficialismo así como de representantes de los gremios y sindicatos docentes han manifestado su acuerdo, entendiendo que «los consejeros escolares deben ser elegidos pero por separado del intendente y los concejales, porque de lo contrario el cargo de consejero termina siendo el *premio consuelo* de quien no pudo ser concejal» (Entrevista a referente de SUTEBA).

El consejero escolar siempre fue el último de la lista de concejales que no llegó. Vos a cualquier cristiano que pase por la vereda le preguntás por la escuela, siempre una opinión va a tener. Entonces, como que no había que estar... había que saber lo que era una escuela y punto. Hoy por hoy creo que este cuerpo de consejeros jerarquizó el lugar. En la mayoría somos docentes, licenciados en gestión, tenemos otra mirada de la escuela. (Consejera Escolar A)

Hay Consejos Escolares que tienen la calle cerrada con policías en la esquina. No pueden dejar que la gente entre porque si no le rompen a cascotazos el Consejo Escolar. (Consejero Escolar M)

Las decisiones que los Consejos Escolares toman en relación los temas que son de su incumbencia, deben ser resolutivas; es decir, acordadas en las distintas comisiones y

---

ejercicio de las funciones de Consejero Escolar; 6) El Consejero Escolar que sea reelecto no podrá modificar su situación sino hasta su último mandato consecutivo; 7) La aplicación de los artículos 109 y 110 de la Ley 10.579 o los artículos análogos de la que en su caso la reemplace, no afectará la percepción salarial de los docentes que se desempeñan como Consejeros Escolares. No podrán ser Consejeros Escolares: los que no reúnan los requisitos para ser electos; los que directa o indirectamente estén interesados en algún contrato en que el Consejo Escolar sea parte, quedando comprendidos los miembros de las Sociedades Civiles y Comerciales, Directores, Administradores, Gerentes, Factores o Habilitados que se desempeñen en actividades referentes a dichos contratos; no se encuentran comprendidos en esta prohibición aquellos que revisten en la simple calidad de Asociados de Sociedades Cooperadoras, Cooperativas y Mutualistas; los fiadores o garantes de personas que tengan contraídas obligaciones con el Consejo Escolar; los que hayan sido condenados por delito doloso, que requiera para su configuración la condición de agente de la Administración Pública y los contraventores a las Leyes de Juego; los inhabilitados para el desempeño de cargos públicos; las personas declaradas responsables por el Tribunal de Cuentas, mientras no den cumplimiento a sus Resoluciones.

despachadas para su ulterior tratamiento en las sesiones del cuerpo colegiado<sup>19</sup>. Sin embargo, en el trabajo de campo no hemos podido dar con registros de sesiones anteriores a 1999 en el Consejo Escolar de Morón.

**Entrevistadora:** No encontré documentación del Consejo antes de 1999.

**Consejera Escolar:** Y si la encontrás, pasámela que la ponemos en un cuadrito. Vamos a ponerla en un museo. Uno calcula que los balances y todo eso los debían haber entregado. Acá inclusive una vez por mes se hace una publicación de cómo se fueron distribuyendo los recursos. Se publican en los diarios locales. Imagínate, con todo el lío que se entró acá era necesario hacer un boletín. Y estos son fondos propios, los que tiene el Consejo Escolar. Cuando asume esta gestión, la parte que estaba con el archivo, misteriosamente se incendia. Se perdió documentación.

**E:** ¿Y qué documentación había en ese archivo?

**CE:** El archivo tiene toda la documentación que tenía que ver con el trabajo del Consejo Escolar el año anterior. Es toda documentación de contrataciones, licitaciones, pagos, balances. Imaginate. (Fragmento de entrevista con la Consejera Escolar)

Particularmente en el Consejo Escolar de Morón, los agentes que en él se desempeñan mantienen un fluido vínculo con las autoridades municipales, por razones diversas. Luego de las elecciones de 1999, la composición del Consejo Escolar de Morón reflejaba las cuotas de poder de los principales espacios políticos del municipio: de un total de ocho consejeros, cuatro eran del Partido Justicialista y cuatro de la Alianza. En 2003 se renovaron los cargos de consejeros escolares. El partido Nuevo Morón conquistó la totalidad de los cargos: todos los integrantes del Consejo Escolar de Morón son, desde diciembre de ese año, militantes de esta fuerza política. Sumado a esto, si bien las competencias del Consejo no alcanzan a los establecimientos de educación municipal, existen numerosas iniciativas de política pública que intentan plantearse como estrategias más amplias para la totalidad del municipio, en articulación con las autoridades responsables de la cartera educativa local. Como se señalaba anteriormente, los ocho consejeros escolares que se desempeñaban en el Consejo Escolar de Morón al momento de realizarse el trabajo de campo integran la misma fuerza política gobernante en el municipio y, algunos de ellos, accedieron a su cargo en 1999. Respecto de este primer momento, algunos señalaron que, cuando asumieron, se encontraron con «un cuerpo de Consejeros Escolares que no sesionaba ni trabajaba en Comisiones, no existían los despachos de Comisión ni sus libros de actas, sólo existían 53 Disposiciones de Presidencia». Al igual que el Ejecutivo municipal, desde 1999 el Consejo Escolar Morón firmó convenios de transparencia y discrecionalidad cero con Poder Ciudadano. Entre las principales iniciativas, podemos mencionar: Pacto de Integridad, Declaración Jurada Patrimonial, Información Presupuestaria, Acceso a la Información Pública, entre otros.

No hay una sola acción de este Consejo Escolar que no esté votada por el cuerpo colegiado. Que sesiona dos veces por semana, que son públicas, que son un lugar de decisión, que la gente va, que la gente sabe que es un lugar de decisión y que reclama que se hagan. (Consejero Escolar Nuevo Morón)

---

<sup>19</sup> Actualmente, el Consejo Escolar de Morón está conformado por cinco comisiones – dos de ellas permanentes y tres especiales creadas por decisión de los propios consejeros -: Comisión Permanente de Personal, Comisión Permanente de Bienes y Servicios, Comisión Especial de Comedores y Cooperadoras, Comisión Especial de Cultura, Educación y Deportes y, finalmente, Comisión Especial de Prensa y Comunicación.

La «recuperación de la institucionalidad» del Consejo fue planteada como una de las principales preocupaciones, dado que no estaría cumpliéndose con los procedimientos administrativos de toma de decisiones del cuerpo. Este objetivo general se tradujo en el establecimiento de pautas básicas de procedimiento administrativo. El Consejo Escolar comenzó a cumplir con su principal responsabilidad: sesionar en audiencias públicas votando disposiciones de interés y necesidad de la comunidad educativa del distrito. Como vemos entonces, presentan su llegada al Consejo como un hito que marcaría un antes y un después, reeditando en el espacio local una tensión más amplia entre referentes de distintos sectores político – partidarios que pugnan por la conducción del municipio desde hace al menos diez años. Al mismo tiempo, «la política» es claramente reivindicada como práctica en tanto se haga de ella otra cosa (la buena política):

Pensar la política como se la ha querido degradar en la década infame del menemismo, como que es lo que le hace mal a la gente...ese es un error terrible. Una democracia sin política es como plantearse una dictadura sin militares. Y acá todos somos políticos. Esto lo pongo en discusión. (Consejero Escolar Nuevo Morón).

Ideológicamente estoy convencido que Martín Sabbatella es otra cosa. Yo no vine acá ni por un concurso ni por una rifa. Llegué a través de un partido político. Orgulloso de eso. Yo milito en política desde los quince años. Estoy convencido de la transformación a través de la política, porque me preocupa lo que le pasa a los otros. De verdad. Podría hacer eso en un movimiento ecuménico, o en los boy scout. Yo lo hago desde acá. (Consejero Escolar Nuevo Morón)

A mediados de 2006, los consejos escolares bonaerenses recibieron un total de \$53.029.070,42<sup>20</sup>. En el conurbano, donde se concentra la mayor demanda de las escuelas, varios recibieron más de un millón de pesos. En efecto, por la cantidad de servicios educativos que asisten, algunos consejos reciben fondos similares al presupuesto anual de algunas dependencias oficiales. Por ejemplo, entre enero y mayo de ese año, el consejo de La Matanza recibió \$ 3.696.789,5; el de Lomas de Zamora, \$ 1.674.118,37, y el de Almirante Brown, \$ 1.517.355,31. A modo de comparación, para ese año, a la Secretaría de Derechos Humanos de la provincia se le asignaron \$ 6.057.700. Los fondos que reciben los consejos fueron descentralizados en febrero de 2002 para agilizar las respuestas en cuestiones referidas a infraestructura y servicios, como alimentos y transporte. Los gastos de estos organismos deben ser rendidos ante el Tribunal de Cuentas y la administración central. Además, existe una Dirección Provincial de Consejos Escolares que debe *monitorear y evaluar el proceso de descentralización*. Para asegurar mecanismos de control, en 2006 la DGCyE resolvió instrumentar en cada Consejo la figura del Secretario Técnico<sup>21</sup>. Por mandato de la ley de

<sup>20</sup> O'Donnell, M. (2005)

<sup>21</sup> Son atribuciones y deberes del Secretario Técnico: 1) Instrumentar las disposiciones del Cuerpo ejecutando lo necesario a tal efecto; 2) Organizar y conducir la Mesa de Entradas resguardando la integridad de los registros; 3) Atender y cumplir el pleno despacho de los asuntos del Consejo Escolar comprendiendo en dicho concepto la Administración del Personal, la Administración Contable (incluyendo los procesos de compras y contrataciones) y la Administración de Servicios Generales e informáticos que correspondan al Distrito; 4) Dar a publicidad la totalidad de los actos administrativos relacionados con el inciso c. del presente artículo en el marco de una política de transparencia administrativa, de la Ley provincial 13295, de adhesión a la Ley nacional 25917 de

educación provincial (Art. 157°) en cada Consejo Escolar la Dirección General de Cultura y Educación designará un Secretario Técnico, mediante concurso público y abierto de oposición y antecedentes. El Secretario Técnico dura en sus funciones cinco años, transcurridos los cuales deberá celebrarse un nuevo concurso a los efectos de cubrir el cargo. Muy posiblemente, detenernos en los conflictos suscitados a partir de la convocatoria a cubrir los cargos de Secretario Técnico constituya un ejemplo ilustrativo de la compleja trama de relaciones en el interior del propio gobierno provincial. Como señalábamos, todos los Consejos Escolares de la provincia de Buenos Aires son Órganos Descentralizados de la Dirección General de Cultura y Educación que tienen por función votar Disposiciones respecto de una serie de temas. El Secretario Técnico es el representante de la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia en el Consejo, responsable de ejecutar lo que vota el Consejo. Hasta la asunción de Adriana Puiggrós al frente de la cartera educativa provincial, no se había realizado la cobertura de cargos a Secretario Técnico. En ocasión de un acto público, la entonces directora de la DGCyE, Adriana Puiggrós señaló: «Los cargos de consejeros escolares fueron creados por Sarmiento con la idea de que los ciudadanos colaboraran con las escuelas. Pero actualmente se vieron sobrepasados de tareas y con enormes responsabilidades, como administrar fondos y decidir sobre obras, licitaciones y programas. Por eso, la nueva ley prevé que cada Consejo Escolar tenga su Secretario Técnico<sup>22</sup>». El jurado responsable de la designación de los secretarios técnicos se integró por tres miembros: el presidente del Consejo Escolar, un delegado de la subsecretaría de Asuntos Administrativos y un representante de la Dirección de Consejos Escolares. Sólo fueron designados en aquellos consejos escolares de los distritos con más de 100 mil habitantes (en la Provincia, los partidos que alcanzan o superan ese número son 40).

Con numerosas resistencias por parte de algunos Consejos Escolares de la provincia, la convocatoria se llevó adelante y fueron nombrados en cada distrito. Sin embargo, muchos de ellos se encontraron con las puertas del Consejo Escolar cerradas, sin acceso a los libros de actas ni a la documentación oficial. En el caso de Morón, los Consejeros Escolares se pronunciaron desde un primer momento a favor de la convocatoria a la figura del Secretario Técnico, profundizando aún más sus diferencias con aquellos que se manifestaron contrarios a la postura oficial de la DGCyE.

Yo lo que creo es que hay que recuperar mucha institucionalidad y que no hay ningún Consejo Escolar que quiera. Se resisten a la figura del Secretario Técnico. Acá no, acá le hicimos la oficina al Secretario Técnico con computadora, con secretaria. En otros lados no le dan ni una silla. No lo dejan entrar a Tesorería al tipo que tiene que entrar, que tiene obligación de entrar. ¿Por qué no lo dejan entrar? Porque no pueden mostrar lo que tienen. Lo que creo es que esto nos va a llevar a pensar cómo tiene que funcionar, porque el Secretario Técnico no puede ejecutar sin disposiciones. No puede decidir si pone o no una puerta. La puerta la vas a poner si lo vota el cuerpo colegiado. (Consejero Escolar Nuevo Morón)

Yo creo que hay Consejos Escolares que no saben lo que tienen que hacer. Acá hay lugares de reunión. En otros se juntan a comer una pizza y tomar una cerveza. Acá somos ocho de ocho. Ocho del mismo partido político. Pero los miércoles se sesiona, los lunes se sesiona. Dos veces por semana, se trabaja en comisiones. Tienen día y horario las comisiones y el

---

Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, con alcance a los Consejos Escolares (Art. 167°. Ley de Educación de la provincia de Buenos Aires 13.688)

<sup>22</sup> Fuente: [http://www.168horas.com.ar/060621/060621\\_04.htm](http://www.168horas.com.ar/060621/060621_04.htm)

papá, el docente, todos pueden ir el día de la comisión a sugerir temas. Hay consejeros escolares desde las ocho de la mañana a seis de la tarde de lunes a viernes. Cuando entramos éramos cuatro de Nuevo Morón y cuatro del Partido Justicialista. En dos años, la gente votó que seamos todos de Nuevo Morón. Pero es una realidad que se dio con el laburo mismo. (Consejero Escolar Nuevo Morón)

Las imágenes del Consejo Escolar como una institución «sospechada», lejos de constituir el diagnóstico exclusivo de los consejeros escolares, coincide con las representaciones de una serie de entrevistados de diferentes inscripciones político-partidarias que caracterizan al Estado municipal «viciado por prácticas políticas oscuras, manejos discrecionales de los fondos públicos» y «falta de institucionalidad», fundamentalmente en el período de los noventa. Un breve repaso de la prensa gráfica provincial, revela la persistencia de noticias ligadas a casos de corrupción en los Consejos Escolares. Tal como señala Asad (2008), «la sospecha es un animal *enardecido* en el sujeto, cubre al objeto (ya sea una representación o una persona) que se mantiene por debajo de ella. La sospecha busca atravesar la máscara que permita percibir la desagradable realidad que subyace tras ella: la falsificación de un documento, un motivo oculto para cometer un crimen, una enfermedad latente, un terrorismo disimulado. La sospecha (...) termina cuando es dejada de lado. Se opone y socava la confianza» (2008:59). La malograda imagen construida en torno a los Consejos Escolares se debe, en parte, a probados hechos de corrupción y malversación de los fondos públicos. De hecho, la mala administración de los gastos llevó al gobierno provincial a intervenir, en 2004, los Consejos de Quilmes, Florencio Varela y General Rodríguez. En el caso de Quilmes, una empleada denunció que existía un faltante de “un millón y medio de pesos”. El caso llegó a la Justicia y actualmente están procesados la presidenta, el tesorero y el consejero responsable de Infraestructura. En Varela, se acusó a consejeros de manejos no del todo claros en compra de alimentos. Se abrió una causa judicial que terminó con la detención del presidente y la tesorera del cuerpo. Un caso similar se dio en General Rodríguez por presunto pago de sobrepagos. En 2005, ante las sospechas de contrataciones irregulares para resolver problemas de suministro de gas en escuelas de Mar del Plata, la DGCyE debió designar dos veedores en el consejo escolar de esa ciudad e iniciar seis sumarios administrativos a inspectores del área de Infraestructura

El Consejo Escolar era una institución sospechada, insensible y ajena a la comunidad educativa. Había que ser amigo del Presidente, conocer a alguien o mendigar para que los reclamos sean atendidos (Consejero Escolar Nuevo Morón).

Antes vos llegabas y te atendía un empleado, no podías llegar a hablar con un consejero. El presidente tomaba todas las decisiones, no se sesionaba, no votaban, no había disposiciones, era una monarquía. El presidente tomaba las decisiones, venía o no venía. O por ejemplo, esto de que «porque conozco al presidente, me va a dar una mano». (Consejera Escolar Nuevo Morón)

**Entrevistadora:** ¿Y cómo encontraron el Consejo Escolar cuando asumieron?

**Consejero Escolar:** Deshecho, destruido. Un Consejo Escolar que tenía empleados que no sabían cuáles eran sus misiones y funciones, un presidente y los presidentes anteriores que se encargaron de ser los dueños, que les decían a las directoras: «Yo te lo arreglo». Entonces era totalmente personalizado y desinstitucionalizado. Un lugar sin pintura, sin puertas, sin ventanas, sin muebles. Todo tirado por todos lados. Un desastre (Consejero Escolar Nuevo Morón)

**Entrevistadora:** ¿Cómo era el proceso de toma de decisiones o el funcionamiento del Consejo en la gestión anterior?

**Consejera Escolar:** Hay una diferencia bastante importante. Primero, las sesiones no eran públicas. No eran públicas, no se sesionaba por lo cual la toma de decisiones era entre gallos y medianoche. No había registros, no había trabajo en comisión. El trabajo en comisión te permite tener una mirada más profunda de cada situación y analizar, para después con toda la información poder tomar la decisión. La verdad, no sé cómo hacían. Distribuían los recursos al que más conocían. De hecho, hoy por hoy que uno se sensibiliza cuando ve que los pibes de jardín tienen frío porque no tienen estufas, pero durante años nadie se preocupó en decir «a ver qué pasa». (Consejera Escolar Nuevo Morón)

Había una estructura viciada en el Consejo Escolar. Estructuras que hoy en día si vos vas a averiguar a otros Consejos Escolares te vas a encontrar que persisten. Representan lo que la gente llama la «vieja política». (Consejero Escolar Nuevo Morón)

Es permanente el esfuerzo de los informantes por desarmar la asociación entre Consejo Escolar y prácticas corruptas, fundamentalmente a partir de la distinción entre vieja y nueva política, a partir de la cual separan las aguas entre «ellos» y «nosotros». En este sentido, la composición actual del Consejo (desde 2003, todos los miembros de la misma fuerza política) contrasta con la de 1999, en que estaban repartidos por mitades iguales entre el Partido Justicialista y Nuevo Morón.

Lo más duro fue a los que asumieron hace cuatro años. Primero porque eran cuatro y cuatro. Los cuatro anteriores venían con algunos vicios. Eran vicios que ya estaban muy prendidos acá. Como que las cosas eran así porque siempre fueron así. [...] El 2003 nos permitió a nosotros por ahí liberarnos de algunas personas que pensaban en algunas cosas que nosotros no estábamos de acuerdo. Es más, liberarnos y potenciar lo que veníamos haciendo. El 2003 lo ganás con la gestión del '99, no lo ganás prometiéndole que vas a hacer otra cosa distinta. (Consejera Escolar Nuevo Morón)

A mí me decís chorro y yo te meto una denuncia, porque no lo soy. ¡Ahora, los que estaban anteriormente les decían chorro y entonces iban y te arreglaban las cosas porque eran chorros! Entonces, ¿qué hacía el tipo? Si nadie se queja, no pasa nada. Entonces no venís, no debatís, porque no hace falta, porque no te importa nada. Entonces no hacés nada. Ahora, viene un director y te dice chorro y vos vas y le decís: «¿qué necesitás?». Eso funciona así cuando vos sos chorro. Cuando vos no sos chorro e intentás ser el representante de los vecinos, creás todos los espacios de participación que puedas. (Consejero Escolar Nuevo Morón)

Yo creo que lo ideológico es fundamental y la política es fundamental. Acá nosotros no inventamos nada. Somos personas de bien, con un fuerte concepto ideológico, obviamente. A mí no me da lo mismo que me vote un tipo que le gusta Patti<sup>23</sup>. La verdad que no, no entra un tipo que me dice «ustedes son macanudos igual que Patti». No va, no va, no va. (Consejero Escolar Nuevo Morón)

---

<sup>23</sup> Luis Patti es sub-comisario de la policía, intendente electo de Escobar (en la provincia de Buenos Aires) en el año 1995. En el 2005 fue diputado nacional. Su asunción fue impugnada por la Cámara de Diputados y se le impidió asumir por estar acusado de secuestros y torturas.

Desde 1999, entonces, uno puede reconocer la incipiente instalación de formas de organización institucional que, a los ojos de aquellos que vienen desempeñando funciones tanto en escuelas como en el propio Consejo, son disruptivas en relación tanto con el período anterior como con los modos en que otros Consejos Escolares de la provincia de Buenos Aires se organizan. Entre las principales medidas, es posible señalar las siguientes:

1. **Confección de listados de aspirantes a ocupar cargos de auxiliares:** Se detectaron irregularidades en la confección del listado de aspirantes, dado que el puntaje que tenían asignado en muchos casos no se encontraba respaldado por la documentación pertinente. Se diseñó un programa de puntuación con supervisión y participación de los gremios y por la Disposición 32 / 04 fue incorporada la obligatoriedad de conformar legajos para todos los aspirantes.
2. **Confección de expedientes:** La Comisión Permanente de Bienes y Servicios señaló que existían expedientes de obras que se estaban realizando pero que no existían como tales, sin documentación que respaldara aquello que el Consejo Escolar había contratado. Tampoco existía documentación que avalara los pagos y por Disposición 05 / 04, se dispuso la creación y confección de expedientes de cualquier obra o contratación que realizara el Consejo.
3. **Creación de un registro de proveedores y contratistas:** Por Disposición 04 / 04 se creó el Registro de Proveedores y Contratistas. Según las entrevistas realizadas, los pliegos de obra a realizar antes del 10 de diciembre de 2003 se compraban en el Consejo Escolar pago en efectivo mediante por los contratistas. A partir de esa fecha, son gratuitos y además se dispuso comunicar de modo fehaciente a las Asociaciones Cooperadoras y directivos de los establecimientos el día, la hora y el lugar de las compulsas de precios de obras, como así también la entrega del pliego del trabajo que se va a realizar, en forma gratuita. La creación de ambos registros respondió a que las decisiones de contratación recaían – generalmente – sobre el presidente del Consejo sin aprobación previa en sesión plenaria.
4. **Programas de mejoramiento edilicio:** En una primera etapa, el Consejo impulsó la instalación de matafuegos y señalética de emergencia en las escuelas del distrito. Por otra parte, creó un Programa permanente de reposición de vidrios, y otro de Reconversión eléctrica. Este último, en articulación con la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento Urbano del municipio, consiste en la reconversión, acondicionamiento y actualización de todo el sistema eléctrico de las escuelas del distrito. También en articulación con esta Secretaría, el Consejo impulsó un Programa de pintura de frentes y patios. Con la Subsecretaría de Seguridad y Defensa Civil del municipio se ha puesto en marcha el Programa permanente de alarmas monitoreadas.
5. **Impulso a la compra centralizada de las Asociaciones Cooperadoras**
6. **Celebración del Acuerdo de Compromiso Público de Transparencia de Gobierno:** El Consejo ha suscripto este acuerdo para llevar adelante el programa Discrecionalidad Cero (también impulsado fuertemente por las autoridades municipales) con la Fundación Poder Ciudadano, Capítulo Argentino de Transparencia Institucional, con fecha 18 de marzo de 2004.
7. **Publicación de las declaraciones juradas patrimoniales de los Consejeros Escolares:** Se aprobó por Disposición 29 / 04 que los Consejeros Escolares, Secretario

Administrativo y toda persona que ocupe un cargo político deberá presentar una declaración jurada patrimonial los primeros 30 días de la fecha de asunción, con una actualización al 30 de diciembre de cada año.

**8. Publicación de un boletín informático.**

**9. Creación de la Mesa de Concertación Estudiantil**

- 10. Celebración de audiencias públicas y sesiones itinerantes:** Por Disposición 41/04 se dispuso celebrar sesiones itinerantes del Cuerpo Colegiado del Consejo Escolar, de carácter público, para la elaboración y promulgación de Disposiciones en los casos de montos relevantes o de impacto significativo.

Si bien este conjunto de iniciativas conforman, a grandes rasgos, las principales líneas de trabajo que ha encarado el Consejo Escolar de Morón, su vínculo con las escuelas del distrito es sumamente complejo. Así, situaciones diversas han suscitado enfrentamientos entre directivos y Consejeros Escolares. Por citar un caso: durante más de veinte años un jardín de infantes había funcionado en el primer piso de un edificio que – además – era sede de una escuela con los tres primeros niveles de EGB. Ante un reclamo de padres y docentes, los Consejeros Escolares analizaron la posibilidad de disponer el jardín en el espacio de planta baja y trasladar al primer piso la EGB, lo cual fue rechazado por las autoridades de la escuela primaria y desencadenó una interminable discusión entre los distintos agentes respecto de las competencias de unos y otros:

Nadie es dueño ni se apropia del edificio. Porque cuando vienen y te dice «mi escuela» es muy peligroso. No es tu escuela. Es la escuela de los pibes. Es la escuela de los pibes y vos sos funcionario público y te pagan dos lucas por mes para estar en la escuela. (Consejero Escolar Nuevo Morón).

Finalmente, la disputa terminó en la Justicia, la directora de la escuela primaria denunció penalmente al Presidente del Consejo Escolar y un fiscal hizo lugar a la posición del Consejo. Independientemente de la anécdota, es posible observar cómo la consolidación de nuevos modos de organización institucional lejos está de ser sencilla. Dicho de otro modo: aún cuando el Consejo ha encarado la «institucionalización» de procedimientos administrativos, reforzando el cumplimiento de los canales burocráticos previstos, persisten intentos de resolución de las necesidades por medio de los vínculos personales y formas más o menos visibles de «sortear» la burocracia.

En el caos, en el funcionamiento del caos, yo lo que creo es que puede haber gente con buenas intenciones pero que se sube al carro «en este caos no me pidas a mí que llene una planilla». Una vez se inauguró una escuela y la directora le dice al intendente que no tenían muebles. El intendente me mira y me dice «Che, no tienen muebles». Entonces le pregunto a la directora si hizo la planilla. Hay una planilla para hacer el pedido. «Ah. No sabía que había que llenar una planilla». (Consejero Escolar Nuevo Morón)

A esto podemos agregarle la complejísima trama de relaciones entre el Consejo Escolar y el resto de los Consejos de la provincia, que oscila entre abierta hostilidad y el pedido de asesoramiento:

Cómo me pueden decir del Consejo Escolar de [otro municipio] que hace veinte años que está el mismo tipo, el tipo de me decía «Che, ¿en vez de hablar tanto por qué no ponen



vidrios?». Y lo que yo le discutí, y se lo discutí delante de los ciento treinta y tres municipios que tiene la provincia y sus Consejos Escolares, es lo que nosotros pensamos. Igual yo creo que ponemos más vidrios que ellos, pero el tema es cómo ponés los vidrios. Vos podés poner un vidrio porque se te cantó ponerle un vidrio a aquél o porque dentro de las prioridades con el consenso y el disenso de la comunidad educativa, decidimos que primero le vamos a poner el vidrio a esta escuela. Obviamente que el vidrio es el mismo vidrio, lo que está claro es que el vidrio nuestro está todo el mundo consensuando que primero hay que poner ese vidrio, todo el mundo controlando que ese vidrio es el vidrio que corresponde y que no se chorearon nada. Del otro lado yo tengo mis dudas. De ese mismo vidrio que vos me decís. (Consejero Escolar Nuevo Morón)

Las relaciones entre el Consejo Escolar y la Dirección General de Cultura y Educación son mucho más complejas de lo que – brevemente – se ha descrito. En este sentido, son numerosos los reclamos de los Consejeros Escolares en relación con el envío de fondos o la designación de auxiliares docentes; cuyas demoras son atribuidas, en parte, a la no alineación política de Nuevo Morón con la fuerza gobernante a nivel provincial y el lugar que, en el organigrama de la DGCyE, ocupan algunos referentes del justicialismo.

En realidad el Consejo Escolar de Morón es un Consejo Escolar castigado porque no es del mismo color del partido político de la provincia de Buenos Aires. Los fondos bajan con gran dificultad. Les cuesta mucho bajar. En otros lados bajan rápido. Hay distritos vecinos que son de otro partido político, que tienen por ahí un tercio de las escuelas que tenemos nosotros y reciben más o menos el mismo volumen. No te puedo decir bien, es lo que yo escucho políticamente. Te estoy hablando políticamente. O sea, que reciben el mismo trato que Morón, cuando Morón tiene por ahí tres veces más escuelas que esos distritos. O sea, este trato no es igual. Nosotros tenemos ciertas necesidades claritas y no se nos responde. (Consejero Escolar Nuevo Morón)

Nosotros estamos muy, muy en acuerdo con la gestión de Puiggrós<sup>24</sup>. Estamos muy de acuerdo. Creemos que Puiggrós es lo mejor que le ha pasado a la provincia de Buenos Aires desde el punto de vista de la educación. La verdad que Puiggrós es brillante como funcionaria, como pedagoga, como persona. Estamos muy en sintonía. El problema es que de cierto nivel de Puiggrós para abajo, ahí está el problema. Ahí no estamos ni tan de acuerdo ni tenemos tan buen vínculo. (Consejero Escolar Nuevo Morón)

Si bien el Consejo Escolar no tiene responsabilidades directas en el sostenimiento de la educación municipal, sus miembros forman parte del mismo espacio político que gobierna Morón desde 1999. Esto lo hace un espacio privilegiado de articulación entre el Estado provincial y el municipal, tal como lo expresa un consejero escolar entrevistado:

La articulación es entre el Estado Municipal y el Estado Provincial a través del concejo escolar de Morón, ahí en el barrio funciona un jardín municipal, un jardín provincial, se están fusionando dos escuelas EGB, donde habían dos edificios y la matrícula era muy baja, entonces se hizo un trabajo territorial y demás, se está levando la matrícula y se está fusionando otras escuelas y hasta donde sé está muy avanzada hasta donde sé crear el primer centro de atención física en el barrio (Consejero Escolar Nuevo Morón)

<sup>24</sup> Adriana Puiggrós es en la actualidad presidenta de la comisión de Educación de la HCDN. Fue Directora General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, entre diciembre de 2005 y diciembre de 2007; cuando esta entrevista fue realizada.

El gobierno local ha centrado sus esfuerzos en la atención de la primera infancia; fundamentalmente a través de la creación de jardines maternos y de infantes. Desde el propio Concejo Deliberante reconocen que la provincia aún no garantiza la cobertura de este nivel en el territorio; por lo que se han impulsado instancias de trabajo conjunto para planificar la creación de servicios educativos municipales en las zonas más relegadas de la jurisdicción. En más de una oportunidad, autoridades de la DGCyE han asistido a la inauguración de algunos de estos jardines.

La política que entiendo fue propiciando el municipio desde 1999 tenía que ver con hacer un fuerte hincapié en lo que era primera infancia, es decir, todo lo que tiene que ver con servicios maternos. El Gobierno Provincial no garantiza ese nivel de educación, y la mirada del municipio está más fuertemente puesta en ese nivel. También como que complementan porque muchas veces pasa que resultan insuficientes los jardines, más con toda esta cuestión de las mamás que buscan trabajo, entonces se hace como que por un lado complementa el sistema provincial de lo que es los jardines de infantes y por otro lado pone muy fuerte su mirada en todo lo que tiene que ver con los maternos. Me parece que los proyectos educativos van como muy mancomunados, hay como una mirada muy acorde en cuanto a la educación entre lo que uno quiere acá en Morón y lo que en Provincia de Buenos Aires están llevando adelante (Consejero escolar Nuevo Morón).

Así como el Consejo Escolar mantiene un fluido vínculo con las autoridades locales, algo similar ocurre en relación al Concejo Deliberante de Morón. En el poder legislativo, Nuevo Morón – Encuentro por la Democracia y la Equidad también cuenta con mayoría propia. De hecho, algunos de los consejeros escolares cumplieron funciones en esta dependencia en el bloque oficialista.

**Entrevistadora:** ¿Cómo es el vínculo entre el Concejo Deliberante y el resto de las áreas de gobierno?

**Concejales:** Siendo 18 concejales oficialistas... (...) La relación es excelente, tratamos de que toda la tarea legislativa nuestra sea en función de acciones posibles a realizar, podemos hacer la mejor ley, la mejor alianza, pero puede ser para el bronce nada más, pero nos preocupamos puntillosamente de hacer un proyecto de alianza entre todos, a veces entre grupos, a veces entre ejecutivo y nosotros, lo elevamos al ejecutivo para evaluar la posibilidad cierta de realizarlo, vuelve acá y en función de lo que nos dicen por escrito, las reuniones que tenemos y lo que nosotros consideramos compatibles para modificar y de común acuerdo las sancionamos primero, eso habla de que la relación es muy buena. A veces exigimos que la relación sea más directa pero bien, una gran ventaja es tener concejales del mismo proyecto político que está desde hace 7 años, en realidad no somos nosotros sino la sociedad que consideró que el cuerpo legislativo tendría que tener una cantidad significativa de legisladores para acompañar (Consejero Escolar Nuevo Morón)

El Consejo Escolar constituye un ámbito privilegiado para analizar los modos de construcción de la política educativa en el ámbito local dada su cotidiana relación entre los niveles provincial y municipal. Si bien, en primer término, existen problemáticas o temas cuyo tratamiento requiere la confluencia de instituciones y dependencias de ambos niveles de gobierno, resulta importante destacar que muchos de los que actualmente ocupan cargos en el Consejo son

militantes de la fuerza política local a la vez que algunos de ellos fueron responsables de distintas áreas de gobierno.

### *El Honorable Concejo Deliberante de Morón (HCDM)*

En los apartados anteriores, señalábamos las recurrentes afirmaciones de muchos de los entrevistados respecto de la necesidad de diferenciar la *vieja* y la *nueva* política, señalando especialmente la gestión de Juan Carlos Rousselot al frente del municipio como paradigma de corrupción, ineficiencia y deterioro del sector público. Resulta interesante destacar que no se trata de una apreciación exclusiva de los referentes de Nuevo Morón – Encuentro por la Democracia y la Equidad sino también de militantes del propio justicialismo.

Yo opino que Rousselot fue un desastre, que fue algo nefasto para Morón porque no sólo hubo fallas en la gestión sino también casos de corrupción muy grandes. Es muy emblemático. Hubo casos de corrupción muy grandes como fue el tema de las cloacas (Concejal Frente para la Victoria).

Conjuntamente con el Consejo Escolar, el Honorable Consejo Deliberante de Morón era una de las instituciones más sospechadas en relación al destino de los fondos públicos, como espacios emblemáticos de la *falta de transparencia*. Si bien el HCDM no tiene mayor injerencia en asuntos educativos del municipio, varios de sus concejales fueron también consejeros escolares o se vincularon, de distintos modos, al ámbito educativo. Finalmente, cabe destacar que el HCDM constituye también una puerta de entrada a reclamos y necesidades de instituciones educativas provinciales ante el gobierno municipal, muchas de las cuales son posteriormente derivadas al Consejo Escolar.

Muchas veces llegan pedidos de las escuelas provinciales y esa también es una cosa para señalar. Hay una gran demanda de las escuelas provinciales hacia el gobierno municipal. Necesito tal cosa, me llueven los techos, necesito golosinas para tal acto. Porque bueno, el gobierno local es lo más cercano. Porque para las directoras también, que les cuesta ponerse en su papel de que son el último eslabón del ministro de educación de la provincia de Buenos Aires en el territorio. (...) Entonces hay una gran demanda. Las carencias que no llega a cubrir la provincia, de alguna manera se reclaman al Estado municipal y el Estado municipal trata de acompañar en la medida de lo posible. (...) Entonces ahí mantenemos mucha articulación tanto con el Consejo Escolar como con la Dirección de Educación para poder encauzar eficazmente esas demandas (Concejal Nuevo Morón)

Constituye, además, un ámbito privilegiado para comprender las formas cotidianas que asumen los vínculos y relaciones entre referentes de las distintas fuerzas políticas que pugnan espacios de poder en el distrito. De hecho, uno de los puntos centrales en las formas de funcionamiento del HCDM tiene que ver con la vinculación entre Nuevo Morón – Encuentro por la Democracia y la Equidad y las otras fuerzas políticas que cuentan con representación política en el recinto. Si bien los entrevistados suelen hacer referencia a *un buen vínculo* suelen cuestionar la escasa iniciativa legislativa.

#### **Entrevistadora: ¿Y cómo es el vínculo con las otras fuerzas políticas?**

**Concejal 1:** En línea general no me parece mala, se trabaja bien incluso en proporciones, se debaten las cosas más puntales, se llega al recinto con dictamen de comisiones. Salvo

algunas cuestiones muy puntuales, ciertas actitudes, en líneas generales la relación es buena con los otros bloques. **Concejal 2:** Ningún trabajo legislativo por parte de la oposición. Como oficialismo querríamos una oposición como hay en otros distritos. Qué es lo que se puede hacer distinto y qué es lo que se puede hacer mejor, una nueva mirada del trabajo de la oposición. De todas maneras lo que vemos sobre la marcha que no está funcionando bien corregir, la oposición por distintos motivos y a veces internas tiene cierta pobreza. (...) Cuando vos no te informas de lo que está pasando y das críticas sin ningún tipo de fundamento, sin haber leído el expediente, entonces no sabés de lo que estás hablando. Te hacen un discurso con acusaciones falsas, con una actitud de argumentación deshilvanada, que es la muestra de que cuando ellos intentan hacer algo (algunos, no todos) nos encontramos con que no estudian. ¡Sin que nosotros seamos lumbreras ni mucho menos! (Concejales Nuevo Morón)

Por otro lado, los concejales opositores sostienen que su posición respecto del oficialismo es más bien crítica, en el marco de una buena relación. Sumado a esto, en los últimos años Martín Sabbatella y otros referentes políticos de Nuevo Morón – Encuentro por la Democracia y la Equidad han expresado en reiteradas ocasiones su acompañamiento a ciertas medidas y decisiones del kirchnerismo a nivel nacional. Esto coloca en un lugar complejo a la oposición a nivel local; dado que no se producen situaciones de abierto enfrentamiento entre Nuevo Morón y el justicialismo a nivel local, como antes de 2003.

La gestión de Sabbatella es una gestión prolija. Si vos me preguntás si se revolucionó el distrito, yo en términos objetivos te diría que no. Si lo comparamos con la historia de Morón hay una clara diferencia, creo que es una gestión que se basa más en recursos simbólicos que materiales (Concejal Frente para la Victoria).

La relación es buena, una relación de respeto. Nosotros con el oficialismo, mantenemos una actitud muy crítica. Lo que creemos que es bueno para la comunidad, más allá de quien lleve la iniciativa, lo acompañamos. Después hay unos roces un poquito más fuertes con Coalición Cívica pero ellos siguen un lineamiento nacional que es ser oposición al kirchnerismo principalmente y al oficialismo, que en los últimos tiempos ha virado mucho hacia el kirchnerismo. Hay buen diálogo pero se nota en los debates. Con respecto a la Coalición Cívica hay mucha fricción cuando el HCDM hace una discusión nacional. Si bien nosotros no tenemos atribuciones para esas cosas, sí hay cuestiones que tienen que ver con declaraciones. (...) Ese es el conflicto, siempre en el marco del respeto y del debate republicano (Concejal Frente para la Victoria)

Hay una buena relación, hemos compartido mucho el tema de derechos humanos, eso lo apoyamos bastante y tenemos un diálogo muy importante y muy serio. Y aparte ellos apoyan al gobierno nacional, tienen mucha relación (Concejal Frente para la Victoria)

Para los referentes del Frente para la Victoria entrevistados, la ausencia de mayores confrontaciones entre Martín Sabbatella y el kirchnerismo agrega complejidad al mapa de fuerzas en el ámbito local. Hasta 1999, el escenario aparecía claramente dividido en dos grandes espacios de representación: el justicialismo y la Alianza. Hacia fines de 2003 los límites de esta escisión no aparecen con la misma fuerza; limitando la capacidad de los referentes locales de expresar críticas abiertas a Nuevo Morón y disputar la conducción del Ejecutivo y Legislativo municipal en clave de proyectos antagónicos.

En Morón es un poco complicado porque el intendente de Morón tiene un perfil muy parecido al Frente para la Victoria a nivel nacional. Él en realidad no es crítico del kirchnerismo. Él acompaña en su gran mayoría todas las políticas y hace algunas críticas. Pero en general, si bien él viene de la Alianza y del FREPASO, él concuerda con mucho de la línea del FpV. Entonces tiene una muy buena relación con Kirchner y con la provincia de Buenos Aires. Entonces tenemos muchas coincidencias en lo que tiene que ver con la política de derechos humanos, con el tema de la transparencia, con el tema de mayor justicia social. En eso coincidimos bastante (Concejal Frente para la Victoria)

Sumado a esto, la emergencia y consolidación del kirchnerismo complejizó aún más el mapa de alianzas y pertenencias políticas del propio peronismo a nivel local, lo cual se plasma también en los vínculos que los concejales de la oposición mantienen entre sí al interior del HCDM. Los concejales peronistas militan en diferentes *líneas* provinciales, con diferentes objetivos locales. Esto ha dificultado la consolidación de acuerdos políticos, más allá de la presentación o acompañamiento de algunos proyectos en la cámara.

En realidad hoy el peronismo atraviesa una fuerte fractura interna y la verdad a veces es muy difícil encontrar ese espacio. En realidad el espacio de discusión que tenemos es el de llevar la rutina diaria de una sesión en el cual no puede haber ni matices ni diferencias, sin embargo como las iniciativas políticas son básicamente unipersonales, no hay voluntad de actuar en conjunto en algunos temas. No llegamos al punto de que esté fracturado el bloque pero no hay iniciativas, no por problemas de los concejales sino porque no hay acuerdo político por fuera. Con una fractura externa lo lógico es que el concejo también esté fracturado, somos 5 concejales y en términos generales no hay alianzas políticas muy fuertes entre nosotros entonces se hace muy difícil consensuar (Concejal Frente para la Victoria)

Así como las imágenes de corrupción y discrecionalidad organizan parte de la mirada retrospectiva de los consejeros escolares entrevistados en relación a la institución, también en el caso del HCDM se da una situación similar. La llegada de Nuevo Morón al palacio legislativo es recordada como un proceso sumamente complejo, una suerte de choque entre *dos formas de hacer política*. Para ilustrar este punto, me permito reproducir *in extenso* un fragmento de la entrevista realizada a uno de los concejales oficialistas:

Nosotros teníamos acá un ejemplo: la ocupación de una de las calles principales del distrito por la barra brava del club deportivo Morón que era sicario del intendente, en la calle Sarmiento entre 25 de Mayo y Belgrano como un terreno propio. (...) Si vos tomás un municipio con la decisión política de que estas cosas se acaben va a fortalecer la tarea diaria, siempre que esa tarea diaria forme parte de un proyecto cierto, sensible y cuyo principal objetivo sea beneficiar al habitante del distrito. Fue nuestro objetivo y nos permitió llevar nuestra tarea a cabo, de la misma manera que una cierta, no sé si llamar disciplina, pero sí ciertas costumbres que se habían hecho carne en muchas oficinas del ministerio en las cuales el contribuyente pasaba a ser un elemento ajeno al municipio cuando es el principal elemento. El objetivo nuestro es primero dando el ejemplo y después modificando ediliciamente un montón de lugares tanto en la intendencia como en el concejo deliberante en la cual el contribuyente al entrar no se encuentre con una persona que lo rechaza en un edificio que tampoco lo acepta (Concejal Nuevo Morón)

Nosotros venimos acá para hacer otra cosa, sobre todo por el contraste que significaba la experiencia roussetista de doce años de desgobierno, presencia del Estado pero para

favorecer a unas pocas minorías que tomaron el Estado municipal como botín de guerra. Había que generar una fuerte ruptura con esa experiencia y a nosotros no nos queda otra que ser coherentes. (...) Acá nos encontramos con un Estado que había sido saqueado, literalmente saqueado, las cuentas que no cerraban bajo ningún punto de vista... (Concejal Nuevo Morón)

La consolidación del Frente para la Victoria en Morón como alternativa política se encuentra atravesada por varios condicionantes que vuelven especialmente complicado el proceso a nivel local. En primer término, el vínculo político relativamente cercano entre el kirchnerismo y Nuevo Morón – Encuentro por la Democracia y la Equidad, que limita las posibilidades de plantearlos como espacios antagónicos. Sumado a esto, el propio peronismo no constituye un espacio político homogéneo; lo cual fragmenta aún más su representatividad. Finalmente, el recuerdo de la gestión de Rousselot al frente de la intendencia, tal como lo expresa un concejal entrevistado:

Creo que el Frente para la Victoria estamos en un proceso de cambio, de discusión de proyectos. Me parece que todavía nos cuesta mucho poder debatir ideas. En Morón estamos en un recambio generacional y más que nada de propuestas. Venimos con la mochila del peronismo de Morón que ha sido bastante pesada y desastroso y estamos en esa reconstrucción. Primero tenemos que hacernos creíbles a la sociedad, de que somos algo distinto y de que estamos construyendo algo en serio. Tenemos que trabajar mucho en un recambio de nuestros dirigentes como parte de ese proceso. Creo que falta ese proceso que tenemos que ir dando y de formar equipos, discutir ideas. Falta todo ese proceso todavía. Estamos en eso. (Concejal Frente para la Victoria)

Al igual que en el funcionamiento del Consejo Escolar, las principales transformaciones en el HCDM estuvieron ligadas a recuperar y consolidar modos de organización y participación que se suponen debieran constituir el punto de partida del funcionamiento de cualquier espacio público. Sin embargo, dada la historia política reciente del municipio lo que debiera ser cotidiano aparece sobredimensionado y con ciertos rasgos de excepcionalidad.

### **Reflexiones finales**

Las experiencias y políticas analizadas en este capítulo dan cuenta de procesos complejos, en los cuales se entranan no sólo cuestiones ligadas al financiamiento y la disponibilidad de recursos que permiten sostener “formas distintas” de gestionar y gobernar la educación sino también su inscripción en decisiones políticas que buscan dar nuevos sentidos a espacios institucionales existentes. Resulta interesante destacar la intencionalidad de medidas como *La Sabática*, incluso diferentes espacios de participación y toma de decisiones a nivel local que, en contraposición con modelos más extensamente difundidos en los procesos de reforma educativa en nuestro país durante la década de los noventa, buscan reposicionar a los docentes y las instituciones educativas en un modelo de gobierno en el cual el Estado adquiere un rol protagónico apostando también a formas innovadoras. Al mismo tiempo, las políticas descriptas se inscriben en una finalidad que forma parte del propio modelo de Estado que se impulsa: brindar una mejor educación y garantizar desde las políticas municipales (en los márgenes que tiene), el derecho social a la educación.

## CAPITULO 6

### **El presente historizado: políticas culturales y educativas en la ciudad de Rosario**

#### **Introducción**

En los capítulos anteriores, se han analizado una serie de procesos en cuyo marco los ámbitos municipales como espacios de producción de políticas han adquirido especial relevancia. Esta revalorización de lo municipal se ha configurado desde dos perspectivas antagónicas:

1. El traslado de responsabilidades en materia educativa desde el estado nacional hacia los Estados subnacionales, en el marco de procesos de transferencia y descentralización. En este caso, lo *local* ha sido considerado el espacio privilegiado para motorizar procesos de desarrollo que permitieran la profundización y consolidación de las lógicas anteriormente mencionadas.
2. La revalorización del *carácter productivo* de los Estados locales, en el marco de procesos de profundización del carácter federal de nuestro país y la consolidación de políticas educativas que se han propuesto disputar los sentidos construidos en el marco de los procesos de reforma de los noventa en relación a lo público y el Estado.

Si bien volveremos sobre este debate en las páginas siguientes, el análisis de ambas perspectivas supone establecer un punto de partida analítico central: la distinción entre educación y escolarización. Si bien estas categorías fueron consideradas sinónimos durante varias décadas, hoy sabemos que los escenarios en donde lo educativo tiene lugar son múltiples: la educación constituye un proceso complejo donde concurren instituciones diversas, diferentes saberes, sujetos y momentos; más allá de su institucionalización en un sistema formal. En este capítulo, se estudiarán las orientaciones de la política educativa en el municipio de Rosario, provincia de Santa Fe, así como las tensiones y disputas en torno a ellas, entendiéndolas desde este sentido amplio: como expresiones de una serie de iniciativas orientadas a la construcción del derecho a la educación *desde* y *más allá* de la escuela y el sistema escolar.

Anteriormente, se planteó la posibilidad de analizar dichos procesos en base a dos cuestiones principales: 1) la ampliación de la oferta existente (principalmente en relación al nivel inicial), en muchos casos dependiente del gobierno provincial; y 2) la creación de iniciativas novedosas, a la luz de proyectos político-educativos y culturales propios. En el primer caso, se trata de políticas municipales que interactúan fuertemente con el sistema escolar, en términos de ampliación de las ofertas de escolarización de la infancia y la juventud (por ejemplo, la creación de jardines maternos e infantiles en Morón). En el segundo caso, se trata de experiencias que pueden o no vincularse con el *sistema escolar*, aunque su existencia de hecho amplíe las capacidades educadoras del municipio. El capítulo se ha organizado en dos secciones principales. En la primera, se presentan las principales características de los espacios y políticas educativas impulsadas en base al segundo de los ejes definidos anteriormente (la creación de alternativas novedosas) por tratarse de la orientación que ha concentrado gran parte de los

esfuerzos del gobierno municipal en relación a lo educativo<sup>25</sup>. En la segunda, se analizan las implicancias de dichas políticas en relación a una serie de coordenadas en torno a las cuales se construyen sentidos diferentes en relación a las formas tradicionales de entender dichas experiencias.

## PRIMERA PARTE

### **Urbanismo, cultura y educación: debates y experiencias en torno a las herencias pedagógicas de la Escuela Nueva y las *ciudades educadoras en Rosario*.**

A finales de la década de 1980, y en el marco de los procesos de construcción de instancias supra-nacionales, cobraron fuerza una serie de discursos e iniciativas políticas orientados a la consolidación de *redes* entre diferentes ciudades; originalmente impulsadas por el municipio de Barcelona. En el marco de su incorporación a la Unión Europea, así como su nominación como sede de los XXV Juegos Olímpicos, la ciudad organizó en 1990 el I Congreso de Ciudades Educadoras «con el objetivo de dialogar, intercambiar experiencias y reflexionar sobre el potencial educador de las ciudades y el rol que los gobiernos locales deben jugar» (Figueras, 2007:22). El I Congreso reunió cerca de 600 personas procedentes de 60 ciudades y 21 países. Allí, además de las conferencias, que sirvieron de base para reforzar un marco teórico incipiente compartido, se intercambiaron experiencias de instituciones públicas y privadas. Las ciudades participantes decidieron recoger en una Carta los principios básicos para reclamar la educación como uno de los ejes transversales del proyecto político de la ciudad. De este modo nacía la Declaración de Barcelona (Figueras, 2007). Dicha Carta<sup>26</sup> constituye el nexo común entre las ciudades pertenecientes a la Asociación. Es un marco de actuación en el que cada ciudad debe construir su propio modelo, de acuerdo con las especificidades y necesidades de su contexto. Consta de un preámbulo que encuadra y explica el concepto *Ciudad Educadora* y 20 principios recogidos en tres apartados: *El derecho a la Ciudad Educadora, el compromiso de la ciudad y al servicio integral de las personas*. Sus aspectos más destacados son los siguientes:

- Define el derecho a la ciudad educadora como una extensión del derecho fundamental de todas las personas a la educación y contempla la necesidad de la educación lo largo de la vida.
- Promueve la educación en la diversidad, que combata cualquier forma de discriminación.
- Fomenta el diálogo entre generaciones como fórmula de convivencia pacífica y de desarrollo de las respectivas capacidades y valores.
- Incluye las modalidades de educación formal, no formal e informal, las diversas fuentes de información y manifestaciones culturales.
- Pone de manifiesto la necesidad de los responsables municipales de disponer de información precisa sobre las necesidades de los ciudadanos, que les permita formular propuestas concretas y de política general.

<sup>25</sup> Se puntualizará en el análisis de las siguientes experiencias, en base al trabajo de campo realizado: Tríptico de la Infancia, Escuela de Artes Urbanas y Escuela de Animadores de Rosario.

<sup>26</sup> Está fundamentada en distintos documentos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); la Declaración Mundial sobre Educación para Todos. Está fundamentada en distintos documentos existentes, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos.



En este movimiento de *ciudades educadoras*, la educación (entendida en un sentido amplio, más allá de la escolarización) es un eje fundamental y transversal del proyecto político de la ciudad. En este marco, diferentes ciudades españolas se sumaron a la iniciativa conformando la *Red Española*<sup>27</sup> orientada a la consolidación de *ciudades de los niños*, conjuntamente la *Red Italiana*<sup>28</sup> y posteriormente, la *Red Latinoamericana*<sup>29</sup>. El proyecto llegó de la mano de su creador a la ciudad de Rosario en el año 1996, cuando era intendente Hermes Binner, que aceptó el desafío de UNICEF Argentina de que alguna ciudad del país tomara esta idea para una prueba piloto<sup>30</sup>. En 1996, nace en Rosario el proyecto «La Ciudad de los Niños», inspirado en las experiencias del pedagogo italiano Francesco Tonucci y el movimiento de *ciudades educadoras* antes mencionado, quien propuso asumir a los niños como parámetro de valoración y transformación de las ciudades. Su propuesta consiste en reconocer a los niños como «indicadores ambientales» para evaluar la calidad de vida de una ciudad: «Si una ciudad es vivible, segura y respetuosa para los niños, lo será para todos los ciudadanos». Este modo de pensar la ciudad tiene como objetivos la planificación del espacio público para el juego y el encuentro, la recuperación histórica de los barrios, edificios y lugares. Para Tonucci (2008), las ciudades han renunciado a ser lugares de encuentro e intercambio y han tomado nuevos criterios de desarrollo: la *segregación* y la *especialización*. Espacios diferentes para personas diferentes y funciones diferentes: el centro histórico para los bancos, los comercios de lujo y el ocio en general, la periferia para dormir. En estas ciudades, afirma, los niños viven mal. No pueden vivir ninguna de las experiencias fundamentales para su desarrollo: la aventura, la investigación, el descubrimiento, la sorpresa, el riesgo o la superación de obstáculos. Estas experiencias requieren para él de dos condiciones fundamentales que han desaparecido: el tiempo libre y un espacio público compartido. En base a estas ideas, la ciudad de Rosario definió el propio proyecto de «La Ciudad de los Niños», cuyas ideas fundantes son las siguientes<sup>31</sup>:

1. Si una ciudad es buena para los niños, es buena para todos.
2. El niño es un indicador ambiental, nos dice cuando las ciudades son vivibles con calidad de vida y capacidad de circular.

<sup>27</sup> Las ciudades españolas de la Red suman aproximadamente veinte, reagrupadas en los alrededores de las ciudades de Madrid, Valencia y Barcelona: Alaquas, Alzira, Badalona, Candelaria, Carbajosa de la Sabrada, Cardedeu, El Prat de Llobregat, Galapagar, Gandía, Granollers, Móstoles, Navarcles, Picanya, Reus, Rubi, S. Feliu de Llobregat, Santa Cruz de Tenerife, Súría, Villamayor y Villanueva de la Serena.

<sup>28</sup> En el año 2001, Roma se adhirió al proyecto y asumió la coordinación de la Red. El Laboratorio *Roma la ciudad de los niños*, abrió el primer Consejo de Niños con 42 consejeros de las escuelas primarias de los 19 ayuntamientos que conforman la ciudad. Las ciudades que integran la Red son: Roma, Alcamo, Arezzo, Carpi, Cavaria de Premezzo, Cavriago, Citeria, Castello, Calabro, Cremona, Eboli, Fano, Firenze, Mare, Genazzano, Gradara, La Spezia, Lanciano, Lodi, Mantova, Martina Franca, Mentana, Montale, Montelabbate, Monterotondo, Monza, Novara, Novi Ligure, Ostuni, Padova, Palermo, Pavia, Pesaro, Pietrasanta, Piombino, Pistoia, Polla, Pontedera, Pordenone, Priverno, Elena, Riccione, San Cremano, San Giustino, San Lazzaro di Savena, Sansepolcro, Sanr'Arcangelo, Santerano, Sarzana, Scandicci, Soverato, Terni, Udine, Venezia, Verona, Vespolate y Viareggio.

<sup>29</sup> La Red Latinoamericana del Proyecto *Ciudad de los Niños* fue conformada durante 2008, para proyectar a nivel internacional, nacional y provincial *La ciudad de los niños y las niñas*, como espacio de difusión, análisis, debate y producción de conocimientos sobre la importancia de la mirada de los niños en la vida de las ciudades. Hoy la constituyen más de 70 ciudades latinoamericanas. Durante 2009 y 2010, el gobierno de la provincia de Santa Fe fue el coordinador de dicha Red.

<sup>30</sup> Fuente: <http://www.rosarinosenred.gov.ar/cultura/relatos/haciendo-historia/quinta-edicion>

<sup>31</sup> Fuente: Red Latinoamericana Ciudad de los Niños.

3. Los niños son lo múltiple. Son distintos entre sí. Trabajar y escuchar a los niños garantiza a los alcaldes las políticas de multiculturalidad y respeto por las diferencias.
4. Los derechos del niño son instrumentos formales si no se confiere a los chicos una participación real en la vida de la ciudad. Los derechos garantizables no son sólo la protección, debemos garantizar todos los derechos ligados a la autonomía, libertad, escucha y libre circulación de los mismos por la ciudad.
5. No se trata solamente de hacer políticas para la infancia, sino hacer políticas con la infancia para todos.
6. Escuchar a los niños es tomar conciencia, por parte de los equipos de gobierno, de que los niños pueden enseñarnos cosas imprescindibles y abandonar una postura excluyente sobre la importancia y poder de revelación que tienen las palabras y acciones de los chicos y chicas.
7. Los niños son lo nuevo. Traen lo nuevo y son «profetas» (no en el sentido de la iluminación). Sin pedirlo, sin haber sido llamados para ello, cualquier niño trae lo nuevo. El desafío consiste en escuchar a los chicos y ayudarlos a desplegar sus iniciativas.
8. Los chicos molestan. Lo nuevo nunca se lleva bien con lo instituido. Los pibes no decidieron ser profetas, ni siquiera lo saben. La propuesta es avanzar con ellos creando una mirada estratégica que combata los estereotipos.
9. Las ciudades actuales necesitan de los niños para comprender cómo serán en el futuro.
10. Los adultos deben desarrollar una oreja verde para escuchar lo que olvidaron, lo que no pueden oír, aquello a lo que ya no le dan importancia.
11. El proyecto «La ciudad de los niños» es un proyecto político. Busca claramente incidir en las políticas públicas, no sólo en lo relativo a los propios niños, sino en el conjunto de acciones transformadoras para los ciudadanos.

La presencia de las políticas culturales en el campo educativo es particularmente significativa en el caso del municipio de Rosario, lo cual otorga a los espacios e iniciativas locales una serie de sentidos que se orientan a la puesta en valor de una serie de lenguajes y narrativas más amplios. Como decíamos, el punto de partida para pensar estas cuestiones son los niños. Los niños y jóvenes constituyen el punto de partida de muchas de las políticas educativas y culturales que desde hace más de diez años viene impulsando el gobierno de Rosario. No se trata, sin embargo, de políticas orientadas exclusivamente a ellos sino que los adultos son también interpelados por aquellas: *con los chicos y jóvenes, no sólo para ellos*. La ecuación se parece a la siguiente formulación: orientar las políticas educativas y culturales hacia la capacidad de imaginación infantil (i.e. superposición entre lo real y lo imaginario, el juego como campo de expresión y construcción de sentidos sobre el mundo) como punto de partida que impacta también en los adultos. De algún modo, *regresar al principio* (al tiempo de la infancia, la construcción de símbolos y metáforas para nombrar el mundo) constituye el horizonte hacia el cual se orientan las políticas municipales para *organizar espacios culturales y educativos de otra manera*. Esta preocupación por la disposición del espacio escolar ha sido constitutiva de las formas más amplias de construcción de las políticas educativas para la infancia en la ciudad de Rosario; al

mismo tiempo que se inscriben en la propia historia de la Escuela Activa en la provincia. Nacida en los últimos años del siglo XX, cuando en varios países los educadores comienzan a considerar nuevos problemas en educación, este movimiento de renovación pedagógica se concretó en el ámbito escolar. Algunos de aquellos principios sostenidos fueron:

- *Autoeducación*: pensar en el acto pedagógico desde la perspectiva del niño, sus intereses, sus necesidades. El niño es el centro del proceso educativo.
- *Desarrollo de las posibilidades del educando*: Respetar las características individuales desarrollando las distintas formas de expresión creadora del educando.
- *Abrir la escuela a la vida*: Fundar los aprendizajes en variadas experiencias vivenciadas por los niños, utilizando su realidad circundante como principal premisa. De allí la importancia de las excursiones, salidas y paseos y observaciones.
- *Autodisciplina*: Desarrollar la disciplina por autorregulación del grupo y del individuo, descartando la imposición externa.

Una de las principales experiencias de la Escuela Activa en la provincia de Santa Fe, y en el país, fue aquella impulsada por las hermanas Olga y Leticia Cossettini a mediados del siglo XX: la *Escuela Serena* (Serra y Díaz, 2009). Después de ser maestra de grado en distintas escuelas santafesinas, Olga fue designada regente en la Escuela Normal «Domingo de Oro de Rafaela». Con el apoyo de la directora Amanda Arias y su hermana Leticia, se puso en marcha la *Escuela Serena* (luego reconocida como *escuela activa*), inspirada en las teorías de los educadores italianos Gentile y Radice. El ministro de Educación Juan Mantovani apoyó esa iniciativa y en el libro *El niño y su expresión, Escuela Experimental Dr. Gabriel Carrasco* publicado por el ministerio de Instrucción Pública de la provincia de Santa Fe en 1940 expresó que *esa escuela* «no ha hecho una selección previa en busca de niños procedentes de hogares en cuyo seno han podido frecuentar formas superiores de cultura. Aquí son niños pobres, de padres trabajadores. Muchos de esos niños trabajan en las horas del día en que no concurren a la escuela. Entristecidos por el trabajo anticipado y la pobreza, encuentran en el ambiente de actividad y simpatía de la escuela y en la actitud cordial de los maestros una alegría compensadora, una vida serena y feliz». Entre 1935 y 1950, las hermanas Cossettini desarrollaron el proyecto de la *Escuela Serena* en la *Escuela Experimental Dr. Gabriel Carrasco* del barrio Alberdi, en la ciudad de Rosario transformándose así la tradicional escuela mixta en una *escuela activa* con experiencias de aprendizaje basadas en criterios de *educación por el arte de vivir y convivir*. Si algo tienen en común los ideales pedagógicos del proyecto *ciudades educadoras* y los antecedentes de la Escuela Activa en la provincia es su interés por considerar a los niños como punto de partida y medida de la tarea educadora. Si en algo se diferencian, es que en el primer caso *la ciudad*, la trama urbana, constituye el espacio privilegiado para dicha empresa; mientras que en el segundo dichos esfuerzos se impulsan desde los propios espacios de escolarización de la infancia. Tanto aquello que los une como aquello que los diferencia, se han vinculado de modo original en las formas de construcción de las políticas educativas y culturales del municipio.

## SEGUNDA PARTE

### Estado municipal y educación: la creación de experiencias “novedosas” a partir de los principios generales de las *ciudades educadoras*

#### *El Tríptico de la Infancia*

Constituye un circuito fundamental del proyecto pedagógico urbano de la ciudad de Rosario, a través de la creación de tres espacios públicos: La Isla de los Inventos, La Granja de la Infancia y el Jardín de los Niños. Se trata de una propuesta «de acción y transformación social que no pretende asentarse exclusivamente en los niños, sino que encuentra en los chicos los cómplices ideales para provocar cambios en los intercambios sociales». El énfasis en *la acción*, antes que en *la contemplación* del espacio expresa el hecho de que el espacio sólo puede ser conquistado a través de la producción subjetiva del mismo (Harvey, 1998).

El Tríptico propone ámbitos de convivencia donde los ciudadanos de todas las edades, formaciones y experiencias sociales puedan convivir y participar de espacios de integración creados con los principios de igualdad de oportunidades y construcción de ciudadanía, considerando a la ciudad de Rosario como un gran escenario de aprendizajes diversos y escuela de la democracia. Desde esta mirada, el acontecimiento y el conocimiento son entendidos como suceso, como suceder, un viaje exploratorio donde cuerpo e inteligencia no se definen por separado. Jugar es el verbo del aprendizaje, el modo de acción para investigar, experimentar, preguntarse. Implica a su vez, aprender a simbolizar, compartir y socializarse, participar y respetar al otro, apropiarse de los lenguajes constitutivos del pensamiento (Fuente: Municipalidad de Rosario).

Una de las principales impulsoras de la creación y propuesta pedagógica del *Tríptico de la Infancia* fue la actual ministra de Innovación y Cultura de la provincia de Santa Fe, María de los Ángeles Chiqui González, recurrentemente mencionada en las diferentes entrevistas a responsables y docentes que allí se desempeñan:

Chiqui cuando piensa en el Tríptico de la Infancia ya tiene una propuesta, va tirando puntas, plantea entre otras cosas como proyecto político pedagógico para la ciudad... desafiar, romper con los paradigmas. Propone desafiar a los equipos y desafiar a los espacios, a los ciudadanos, a nosotros a pensar y a los ciudadanos a transitar. Por algo no hay mejor lección que las que nos dan los chicos y los grandes que circulan por estos lugares, concurrendo permanentemente, yéndose con saberes, saberes que les fueron asidos de una experiencia distinta, asidos a través de los sentidos, de percepción, del juego, de convivir con otros, de armar su propio recorrido de aprendizaje. Chiqui ha tirado esas puntas generales a los equipos y nosotros tomamos, para ver de qué forma pueden ponerse en juego dentro de estos territorios ciudadanos (Entrevista coordinador de *La Isla...*)

Cada uno de los espacios el que conforman el *Tríptico* tiene sus respectivos directores, subdirectores, equipos de coordinación general e intermedia. Cuentan con una autonomía relativa para gestionar sus espacios, pero es el equipo de coordinación general el responsable de convocar a los directivos de la institución y resto del personal para construir acuerdos y planificar acciones conjuntas, «para que los lineamientos conceptuales que sustentan los espacios tengan una unidad de criterio en el funcionamiento en el devenir del año».

Las instituciones de *El Tríptico* fueron creadas especialmente para ciudad de Rosario dentro de un proyecto político educativo para los ciudadanos. Hubo un ejecutivo municipal que asume el desafío y la responsabilidad de llevar adelante esta propuesta en la ciudad, no vaciada de contenidos sino donde se propone el juego como una maravillosa excusa para introducirnos en los aprendizajes, para introducirnos en la democracia ciudadana, para introducirnos en la participación del público en donde el juego es la herramienta de democratización de la cultura. La ciudad de Rosario tiene muchos organismos culturales, cada uno tiene su autonomía, pero se trató de que hubiera una dirección que pudiera coordinar acciones, que hubiera una fuerte comunicación interna (Entrevista coordinador La Isla...)

En el año 2010, el 64% de las entradas al *Tríptico...* se correspondió con adultos solos<sup>32</sup>. Este dato expresa, de algún modo, la apropiación por parte de los adultos de espacios culturales y educativos pensados también para ellos, desde la capacidad de imaginación infantil. Si bien el nombre, *Tríptico de la Infancia*, puede llevar a confusiones en términos de suponer que se trata de una propuesta exclusivamente dedicada a los niños; es interesante señalar cómo, con el correr de los años, los adultos han comenzado a participar, explorar y recorrer *viajes pedagógicos* que los restituyen también como sujetos de la educación. El *Tríptico...* no constituye un lugar *para chicos* sino *con los chicos, para todos*. La percepción es objeto de una intencionalidad pedagógica en cada uno de los espacios que conforman el *Tríptico...* que involucra también a los adultos, que busca interpelarlos para imaginar el viaje de sus vidas: «A la manera de un niño, vuelven a aparecer en el escenario los grandes temas sobre para qué vale la pena vivir. (...) Uno siempre puede ir a la infancia. Lo que se acuerde, lo que imagine que fue. A ese lugar del mundo donde nació, siempre puede ir a ese armario a buscar quiénes somos» (Chiqui González, EntreVista Rosario TV, 2010). Al mismo tiempo, abre la pregunta respecto del efectivo acceso que los niños y niñas tienen de dichas propuestas culturales y educativas.

### 1. *La Isla de los Inventos (entre chicos y grandes)*

Con más de 5.100 m<sup>2</sup> cubiertos, se encuentra emplazada en la antigua estación de ferrocarril Rosario Central y su creación se inscribe en un proyecto más amplio de recuperación patrimonial del edificio<sup>33</sup>. Desde el año 2003, este espacio se diseñó como un centro cultural de la infancia que completa su oferta a la comunidad con espectáculos, presentaciones, trayectos formativos y propuestas para la investigación. La creación de *La Isla...* se inscribe, por lo tanto, no sólo en una propuesta cultural y educativa más amplia como el *Tríptico...* sino también en un proceso de planificación estratégica de la ciudad de Rosario que contemplaba la recuperación patrimonial de la estación Rosario Central y la puesta en valor del sector ribereño<sup>34</sup>. Parte de los

<sup>32</sup> Fuente: Municipalidad de Rosario, Coordinación del Tríptico de la Infancia (Marzo 2011).

<sup>33</sup> La obra contempló la reconstrucción de los andenes, galpones, boleterías y otras dependencias y se construyeron el Centro de Experimentación Docente y Centro Cultural de la Infancia, así como aulas y oficinas, puentes y cerramientos.

<sup>34</sup> Ambos espacios son evocados frecuentemente en las entrevistas a quienes se desempeñan en *La Isla...* o bien transcurrieron su infancia en la ciudad. Así recordaba uno de los docentes entrevistados: «recuerdo mi adolescencia, la zona del macro que es Boulevard Oroño había unos portones y unas paredes derrumbadas y vos podías ingresar, venían los pescadores y se metían. Los árboles habían cubierto toda la trama ferroviaria, había paredones y en la zona que está frente a la Aduana había

entrevistados coincidían en identificar la gestión de Hermes Binner al frente del municipio como uno de los procesos políticos principales de cara a la recuperación del sector ribereño de Rosario:

Cuando Hermes Binner asume el gobierno municipal, fue un desafío. Hay una reestructuración del gobierno municipal, cómo se transforma la ciudad, cómo el ciudadano se va apropiando de la ciudad. Ahora el ciudadano rosarino es muy jodido y exigente, nada es suficiente, nunca nos alcanza, nada está bueno, siempre queremos más y todo lo que está hecho nada está bueno, siempre falta algo (Entrevista docente del Tríptico... )

La *Isla*... está compuesta por seis espacios, distribuidos en el interior y exterior de la estación<sup>35</sup>. El primero de ellos, *Los andenes de la estación*, es un paseo público y un lugar de encuentro para todas las edades donde se pueden disfrutar de exposiciones y muestras interactivas. También se utiliza para la realización de presentaciones de investigaciones, congresos, encuentros y espectáculos. Actualmente cuenta con la muestra La Fábrica Social del Afecto, una exposición interactiva con juegos para crear la Ciudad Soñada, inventar lenguajes y armar el mapa de nuestro nombre, sectores de descanso para construir esculturas de hierro, explorar un bosque de letras y descubrir palabras ocultas. Uno de los eventos más recordados por los docentes y coordinadores entrevistados de este espacio fue *Socios de la Navidad*:

No regalábamos por regalar sino que la gente venía a construir para dar a los ciudadanos objetos bellos, cuidados, de diseño, con calidad, con ideas puestas en esos objetos. Íbamos en una traffic y de repente parábamos en una escuela, había alumnos rindiendo y le dábamos una bolsa con objetos contruidos por los ciudadanos en la isla de los inventos para la navidad. Como hacíamos trabajos también con otra secretaría, la Secretaría de Promoción Social que trabaja con chicos de la calle, vinieron chicos de la calle a construir objetos, durante una semana. Hicieron 5.000 objetos que se repartieron en la ciudad, se repartieron en el Hospital de Niños, en las colas de los bancos de los distritos, en los bares del centro, en las estaciones de servicio, a maestros que estaban dando clases los últimos días de diciembre, tomando evaluaciones<sup>36</sup>. Ese evento tuvo una gran participación de los rosarinos, construyendo por

---

rejas, rejas y rejas que impedían ingresar a este sector del río. Sólo podías ingresar por el monumento a la Bandera».

<sup>35</sup> El espacio exterior corresponde al sector de andenes y puente peatonal de la vieja estación Rosario y, al igual que el interior, ha sido pensado desde una mirada pedagógica: «los coches los hicimos traer para que formen parte de la escenografía. Siempre fue una estación muy importante. En las vías en verano hacemos proyección de cine, con un carro que está puesto al servicio de los visitantes y que vos te podés deslizar hasta la punta ir y volver, te tomás tu tiempo. El puente permite saludar al visitante que se va y mirar todo este gran espacio. Conservamos la casita del guardabarrera y los bancos los pusimos nosotros. En diciembre del año pasado, en este espacio, convocamos artesanos para que vinieran a vender sus objetos. No les cobrábamos nada pero hicimos una selección de artesanos que por las características de los objetos queríamos que estuvieran acá (juguetes, objetos de diseño) y estuvieron aquí dos semanas, con espectáculos de música, con proyección de cine. Es recuperar este espacio para que la gente venga» (Entrevista coordinador *La Isla*).

<sup>36</sup> En una conferencia organizada por TEDxRosario a fines de 2011, González insistió en la importancia de involucrar a la *infancia pobre* (Carli, 1999) en la producción y entrega de estos objetos en diferentes puntos de la Ciudad; en términos de restauración del lazo social: «Los chicos de la calle entraban en los bares. Yo les decía que dijeran fuerte sus nombres. ¡Me llamo Emiliano Zapata! (Con voz firme). Cuando lo querían echar, decía: “¡Vengo a regalar! ¡Feliz Navidad!” Y le ponía un globo de nieve o un auto hecho a mano. La gente quedaba completamente shockeada y sorprendida. Ese reparto de los objetos no fue a los que sufren solamente, también fue a los extranjeros que optaron por Rosario, a todo joven que está en una gasolinera o un bar, a las mujeres y hombres que a las tres

pasos. Había un contrato, para poder participar tenías un compromiso de palabra donde vos firmabas y decía yo voy a dar 45 minutos de mi vida, voy a donar botones antiguos para construir muñecos de trapo, entonces eran cantidades de botones, hilos, juguetes destruidos que nosotros reciclamos y transformamos en otros objetos, 5 mil objetos, entonces los ciudadanos se comprometieron con lo que podían (Entrevista docente de *La Isla*).

La propuesta de *Socios de la Navidad* se orientó a la circulación social de objetos producidos colectivamente, en una experiencia que se planteó conceptualmente contraria al modelo de la *compasión* o la *misericordia* de las tradicionales colectas o donaciones que suelen realizarse en esa época por parte de instituciones religiosas y comunitarias. La *compasión* (en términos de la emoción concreta sentida en proximidad de un ser que sufre) pone en escena al cuerpo en una relación a la vez de simpatía y de proximidad. Simpatía que implica un traslado de afectos de la persona que sufre hacia quien decide la suerte de su petición. Esta proximidad ubica al solicitante en una relación concreta e inmediata con su juez y se aleja de una concepción basada en derechos. Este enfoque desplaza la frontera clásica entre políticas de la justicia redistributiva y políticas de la piedad (Fassin, 2003), donde las primeras se inscriben en procedimientos de distribución de recursos según un orden considerado justo y las segundas movilizan sentimientos para atribuir a cada uno exclusivamente en función de su desgracia (Fassin, 2003). En diferentes conferencias o presentaciones públicas de esta experiencia, Chiqui González hizo referencia a los objetos construidos como «lúdicos y mágicos, que le sirvieran a la gente como dones para resistir la vida que llevamos adelante». Es posible pensar estos objetos producidos, y su proceso de construcción, a partir del concepto de *dones* propia del campo antropológico, en los términos desarrollados por Mauss (1971).

En *Ensayo del Don. Forma y razón del intercambio en las sociedades arcaicas*, define inicialmente como preocupación ciertas formas de intercambio y contrato que – en un gran número de sociedades – aparecen bajo la forma de regalos, dones o presentes, en teoría voluntarios, pero en realidad obligatorios. Es sobre este carácter voluntario, aparentemente libre y gratuito, pero al mismo tiempo estructurado e interesado que Mauss decide centrar su análisis. La pregunta que intentará responder es básicamente la siguiente: ¿Cuál es la norma de derecho y de interés que ha hecho que en las sociedades de tipo arcaico el regalo recibido haya de ser obligatoriamente devuelto? ¿Qué fuerza tiene la cosa que se da, que obliga al donatario a devolverla? (1971: 157) Este es el problema del cual decide ocuparse esperando «dar una respuesta a esta cuestión concreta valiéndonos de un gran número de hechos, además de señalar el camino para un estudio de las cuestiones en relación a ella. Podrá verse también como nos encontramos ante nuevos problemas, relativos unos a la forma en que el derecho real está todavía hoy ligado al derecho personal; relativos otros a las formas e ideas que han presidido siempre, al menos en parte, el cambio y que todavía hoy sustituyen en parte la noción de interés individual» y es sobre esta afirmación que interesa advertir dos cuestiones que serán centrales en sus planteos. Por un lado, pensar en qué medida aún hoy en día el *derecho real* (es decir, los derechos que unen a las personas con las cosas) está necesariamente unido al *derecho personal* (los derechos que vinculan a las personas entre sí). Por el otro, en qué medida las ideas que presiden estos intercambios complementan la noción de *interés individual*, que para Mauss es problemática cuando se vuelve el principio explicativo exclusivo de las relaciones sociales.

---

de la mañana están sirviendo a otro, a los mozos viejos de los barrios» (Disponible en [www.TEDxRosario.com.ar](http://www.TEDxRosario.com.ar)).

Así, *Ensayo...* comienza con una crítica al que ha sido uno de los postulados iniciales de los economistas liberales clásicos: la del supuesto de la existencia de una *economía natural* o un *simple intercambio* en el mercado de bienes, riquezas y productos por parte de individuos libres. Para Mauss, incluso las sociedades más *simples* o *primitivas* estaban bastante lejos del intercambio libre y desinhibido entre individuos. En primer lugar, porque no son los individuos quienes intercambian, sino más bien ciertas colectividades o personas morales tales como los clanes, tribus y familias. En segundo lugar, porque además de bienes – entendidos como cosas económicamente útiles – se intercambian primordialmente cortesías, festines, ferias, mujeres, niños, servicios militares, respecto de los cuales el mercado no es más que uno de sus momentos, y en el cual la circulación de riquezas no es más que uno de los términos de un contrato mucho más general y permanente. Por último, y con esto, reponiendo la pregunta inicial de Mauss, estas prestaciones y contraprestaciones se llevan a cabo bajo la forma en principio voluntaria del presente, aún cuando en el fondo sean rigurosamente obligatorias. Estos tres elementos componen lo que él llamó el *sistema de prestaciones totales*<sup>37</sup>. La obligación de retribuir entre los maoríes se fundamenta sobre el hecho de que la cosa no es inerte, y que aún cuando abandona a quien la regala, sigue siendo en cierto sentido suya, sigue estando animada por su *hau* que persigue a todo aquél que sucesivamente la posea hasta que el regalo original sea retribuido con nuevos bienes o servicios, en cuanto constituyen a su vez presentes de derecho propio: crean una nueva obligación de retribuir, y así sucesivamente, estableciendo una circulación continua y obligatoria de riquezas, tributos y dones. Esta forma de *hau* constituye para Mauss la estructura fundamental del lazo jurídico creado por la transmisión de una cosa y le permite sentar las bases de la construcción de una teoría general de la obligación. Estos sistemas de prestación total no sólo estipulan la obligación de retribuir, sino la obligación de hacer dones – por un lado – y de recibirlos – por el otro. Es este juego de obligaciones contrarias y simétricas el que asegura la circulación continua y constante de los bienes y – en consecuencia – de los lazos espirituales entre las cosas y los individuos y los grupos. Partiendo entonces de la explicación maorí del *hau*, enumera las formas y variaciones de este mismo sistema en sociedades alejadas de las de la Polinesia. Concluye que en todas estas sociedades se puede reconocer una forma común del régimen del don: «La vida material y moral, el intercambio, funcionan bajo una forma al mismo tiempo desinteresada y obligatoria. Aún más, esta obligación se lleva a cabo de forma mítica, imaginaria o, si se quiere, simbólica y colectiva: toma el aspecto del interés unido a las cosas intercambiadas; éstas no son nunca completamente desprendidas de aquellos que las intercambian; la comunión y la alianza que ellas establecen son relativamente indisoluble». A partir de la noción de permanencia de la influencia de las cosas intercambiadas como «símbolo de la vida social», construye explicaciones para las sociedades actuales y las crisis que, a su entender, las atravesaban<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Dentro de estos sistemas de prestaciones totales, destaca la forma del *potlach*, que incluye un componente agonístico (esto es, de competencia o de lucha) en el cual los grupos o mitades participantes rivalizan en generosidad, ofreciendo o aún destruyendo gran cantidad de objetos valiosos con la finalidad de vencer – y en ocasiones humillar – al contendiente.

<sup>38</sup> El trabajo de Mauss ha sido objeto de relecturas, críticas y observaciones por parte de diferentes autores que cuestionaron algunos de los supuestos en los que se había basado para el análisis de las prácticas del *potlach* y del *Kula*; renovando así la comprensión del don. Según Godelier, Mauss ponía el acento sólo sobre una de las tres obligaciones, la de devolver, como si las dos restantes cayesen por su propio peso. Así, invocaba la existencia de un espíritu de la cosa que obliga al donatario a devolverla: «En suma, todo sucedía como si la explicación por la existencia de una regla de derecho y de interés le pareciera insuficiente, como si le resultara necesario añadir una dimensión religiosa» (1998: 18). En nuestras sociedades el don ya sería un medio indispensable para producir y reproducir las estructuras básicas de la sociedad. El don existe, afirma, pero está liberado de toda la responsabilidad de tener que producir y reproducir relaciones sociales fundamentales y



Es muy interesante destacar que esta experiencia, impulsada durante la gestión de María de los Ángeles Chiqui González al frente de *La Isla...* fue replicada en la ciudad de Santa Fe al tiempo de asumir como ministra de Innovación y Cultura de la provincia. De hecho, muchas de las experiencias educativas y culturales de municipio fueron retomadas como ejes de la gestión provincial en los últimos cuatro años<sup>39</sup>. En diferentes entrevistas y documentos, se ha expresado

---

comunes a todos los miembros de la sociedad. Para Godelier, el don se ha convertido en una cuestión ante todo subjetiva, personal e individual: «es la expresión y el instrumento de relaciones personales que se sitúan más allá del mercado y del Estado». Dice: «Nuestra sociedad sólo vive y prospera pagando el precio de un déficit permanente de solidaridad. Y no imagina nuevas solidaridades distintas a las que pueden negociarse en forma de contrato». Ahora bien, esta virtud que fuerza a los dones a circular ¿existe objetivamente como una propiedad física de los bienes intercambiados? Es precisamente en este punto donde se asienta una de las principales críticas de Levi Strauss, quien reprochaba que Mauss olvidara su espíritu científico (y con esto, el tipo de rigor metodológico reclamado desde el estructuralismo) para «dejarse mistificar» por una teoría nativa: «Mauss se empeña en reconstruir un todo a partir de sus partes, y como eso es manifiestamente imposible, necesita añadir a la mezcla una cantidad suplementaria que le proporcione la ilusión de hallar esa totalidad ansiada. Esa cantidad es el hau [...]. ¿No nos hallamos ante uno de esos casos, no tan raros por otra parte, en el que el etnólogo se deja mistificar por el indígena?». Asimismo, Annette Weiner distingue dos categorías de objetos: los que pueden o deben donarse o intercambiarse (que son alienables), y los que no hay que donar ni intercambiar (los inalienables). A partir de su propio conocimiento directo de los mecanismos y representaciones de la sociedad de las Trobriand, desarrolló dos ideas centrales en torno a esta distinción entre objetos alienables e inalienables. Sugiere que el juego de dones y contradones (incluso en una sociedad *con una economía y una moral del don*) no invade todo el campo social. Esas cosas que se conservan afirman una serie de identidades y su continuidad en el tiempo. Más aún, afirman la existencia de diferencias de identidad entre los individuos o entre grupos. Pero esas diferencias de identidad no son neutras, sino que constituyen una jerarquía, y es en ese proceso de producción – reproducción de jerarquías entre individuos, entre grupos o incluso entre sociedades donde ambas estrategias, el donar y el guardar, desempeñan roles distintos aunque complementarios.

- 39 Así como la ciudad de Rosario cuenta con El Tríptico de la Infancia, en la ciudad de Santa Fe se inauguró recientemente el Tríptico de la Imaginación, integrado por Redonda, Arte y Vida Cotidiana; El Molino, Fábrica Cultural, y La Esquina Encendida. En estos espacios culturales se organizó, en diciembre de 2011, la Feria del Afecto. Se trató de una serie de actividades orientadas a la construcción de objetos para regalar, en sintonía con el tipo de actividades realizadas en el Tríptico de la Infancia y, principalmente, La Isla de los Inventos en la ciudad de Rosario. Los participantes debían firmar el siguiente “contrato” al momento de acceder a las diferentes ofertas previstas en a programación del evento: El contrato que se firmó a principios de noviembre para construir la Feria del Afecto S.R.I. (Sociedad de Responsabilidad Ilimitada) dejó las bases sentadas: el primer punto señala: «Las partes definen a la Feria del Afecto como una usina de pensamiento, energía colectiva, imaginación y trabajo, puesta al servicio de la fraternidad y la inclusión. Es un intento de generar una utopía posible y un modo de no separar, el hacer, el sentir y el pensar. El evento propone juego, diversión y educación en valores para nosotros y nuestros hijos, alumnos, amigos, etc.. (...) La parte contratante se compromete a concurrir al evento con sus herramientas (si las tuviese), la cabeza abierta y el corazón en flor, acompañado de familia y amigos, vecinos y conocidos, con los recuerdos de su infancia bien fresquitos y con su imaginación preparada para aceptar lo múltiple, lo caótico, lo creativo, lo misterioso (...). El fin de las partes en la construcción de esta feria es construir objetos: por los solos y solas del mundo, por los que trabajan en Navidad y por los que añoran el trabajo. Por los que están enfermos y el cuerpo les habla de dolor. Por los que tienen miedo e inseguridad. Por los que necesitan afecto, juego y fiesta. Por los que reclaman compañía. Por los que están lejos de su tierra, patria o familia y también por los que tienen lejos a sus seres amados. Por los marinos, los astronautas, los que trabajan en los hielos extremos. Por los niños que creen en todos los misterios, las sorpresas y los afectos. Por los corazones de los niños, que son socios de responsabilidad ilimitada. Por todo lo humano que no se vende ni se compra. Porque nos merecemos ser felices». La Esquina Encendida, por ejemplo, se trata de un espacio que cuenta con pileta de natación, camping, sectores de parque, lugares de juego, malabares, telas, fábrica de madera cooperativas textiles y salas de ensayo. Chiqui González, afirmó en diferentes entrevistas que su intención es replicar esta experiencia en diferentes puntos de la provincia.

el concepto de *cultura* en términos de *la distribución social del afecto* y producción de formas territoriales de solidaridad social (Harvey, 1998).

El segundo de los espacios de *La Isla, Las fábricas*, representa un homenaje al mundo del trabajo *donde no se plantean oposiciones*, es decir, se propone la creación a través de la materialidad de sus procesos y de los objetos con los que el hombre se relaciona; involucrando en un proceso integrador ideas, diseños, proyectos, acciones físicas, tareas y labores que operan integrando el *saber* con el *saber hacer*. A diferencia de los procesos productivos orientados al trabajo individual, *Las fábricas* proponen un hacer con otros, estimulando la construcción colectiva, propiciando el reconocimiento del esfuerzo común. Este sector se organiza, a su vez, en seis fábricas específicas. En la *fábrica de madera* se pueden realizar diseños, cortes, lijado, ensamblado, marcado y pintura para construcción colectiva, autos de juguetes. Además, *Rasti* de madera y bloques:

En la *Fábrica de madera*, hoy se construyen trenes, hace dos meses atrás se construían autitos y en algún momento se construirán teatrillos de madera. Hay diseño, marcado, corte, alisado, enclavado, pintura, ensamblado. Es el aprendizaje significativo puesto en acción, el ruido de las máquinas, la percepción, los sentidos puestos en juego, los conocimientos previos, los conocimientos que todos los tenemos en nuestra vida, de la experiencia de vida para ponerlos en práctica en algún lugar. No hay recorrido lineal, acá está puesta en la escenografía pero el recorrido es tuyo. Vos marcás una pieza, dos, tres, siete, cien, doscientas, las que quieras. Y venís y ya tenés una pieza que otro ya marcó y que otro ya cortó y, en este caso pintaste o la lijaste. Lo que queremos propiciar es ese trabajo colectivo, que sepan cada uno de los que transitan por este lugar que para llegar a esta pieza alguien la pintó, otro la cortó, después de cortarla la perforaron y antes de perforar y pintar alguien la cortó y alguien la lijó y que a él, tal vez, le toca en esta instancia ensamblar (Entrevista coordinador *La Isla*).

En este espacio, hay un sector especialmente dedicado a la herrería. No se trata de una fábrica en su sentido moderno vinculado a la industria pesada, sino que representa un homenaje al oficio, al *saber trabajar con el hierro*. La intencionalidad pedagógica en este espacio se orienta a la construcción de lazos de confianza a partir del trabajo colaborativo en la creación de una pieza de herrería, que puede ser de uso cotidiano, abstracta, absurda o incompleta:

Hay un coordinador que se llama “El gato Molina”, Cristian Molina. Es actor, pero desde su infancia mamó el aprendizaje de la herrería a través de su padre y él nos enseñó a nosotros a utilizar la torcha para soldar y unir las piezas. Acá los chicos y los grandes construyen los objetos, un trabajo muy de cuerpo a cuerpo. Hay una mesa, seleccionan las piezas de diferentes cajones. Luego se tienen que poner la máscara. Es un acto de amor invitar a los chicos a ponerse una máscara que no se ve absolutamente nada. Se ve cuando encendés, ves el has de luz, tenés que tener un acto de amor. y de confianza en quien está trabajando con vos, porque no ves lo que va a hacer, no ves lo que va a unir. Tenemos miles de anécdotas: hay papás que los dejan pero hay papás que los corren a los chicos para construir los objetos que les da la gana (Entrevista coordinador *La Isla*)

En un espacio cercano, se encuentra emplazado sobre el piso un mapa del territorio nacional. Las provincias, recortadas, muestran sus accidentes geográficos e invitan a pensar en lo nacional, las identidades y los procesos políticos que tuvieron lugar en la historia de nuestro país. Se trata de una propuesta pedagógica orientada a construir lazos entre lo vivido y la propia experiencia, los sentidos que cada uno de los sujetos construye en torno a su *estar en el país*.

Cercanas a este mapa, un conjunto de piedras se distribuye sobre el suelo de cemento. Forman caminos que se cruzan, islas, senderos:

Es la excusa para meternos en otras cosas, hablar de las provincias, del país fragmentado, los territorios, la federalización. Lo convocamos a un artista plástico para que arme este espacio llamado Chachilandia, el Chacho Verón. Jugás con las provincias y hablás de identidad. Esto no es educación por el arte. Acá el gran molde es palabra identidad, pasaporte del alma, donde armás un pasaporte que no lleva tu foto sino que tiene un autorretrato donde la huella no es la huella dactilar sino una huella de una parte de tu cuerpo con la cual te identifican a vos y no a otra persona. Tenés que armar un amuleto para poder hacer un viaje que no te lleve a un lugar material sino a un lugar imaginario y un pasaporte del alma. Es un espacio que nos contiene este gran mapa que nos invita a pensar como lo pensaron nuestros escritores queridos, Arlt, Borges, Alfonsina Storni, Saer, están ocultos en la geografía de este mapa que nos sirve como espacio contenedor para armar no sólo el pasaporte del alma sino también para escribir el mapa del nombre y como es este mapa invitamos a nuestros visitantes a que armen su mapa del nombre. Te dan una hoja en blanco y vos ponés tu nombre en letra cursiva y tendrás que poner los accidentes geográficos de tu vida... vos sabrás los accidentes geográficos que en tu vida habrá, los remansos, los amores ...Las piedras se llaman las palabras clandestinas que es un gran homenaje a todas aquellas personas que por sus palabras fueron silenciadas, torturadas, desaparecidas, es un gran homenaje e invitamos a que los visitantes hagan el esfuerzo físico de correr esas palabras y que las palabras puedan ver la luz o quedar ocultadas bajo las piedras. Por eso, vuelvo a repetir esto no es educación por el arte. Éstos son múltiples lenguajes puestos en juego, es el aprendizaje a través de los sentidos y las operaciones creativas, puestas en juego para meternos en el mundo, para redescubrirlo (Entrevista coordinador *La Isla*).

La *fábrica textil* está dedicada al trabajo con telas, lanas, hilos y cualquier otro producto relacionado con estos materiales. Allí, se pueden realizar tareas de costura, bordado, teñidos, tejidos, estampados, hilado artesanal, trenzado, construcción de muñecos, vestiditos, títeres y mantas en *patchwork*. La técnica del *patchwork* consiste en un trabajo de costura que se realiza con telas de diferentes colores y texturas, combinadas de modo tal de construir figuras. En este sector, conviven ovillos de lana, recortes de tela, infinidad de hilos, mostacilla, tijeras y agujas de tejer. Los visitantes de *La Isla*... que participan de la *fábrica textil*, pueden construir una de las partes de la manta que cubre la cama ubicada en este espacio, y agregar su trabajo a una construcción más amplia que sólo es posible a partir de las múltiples visitas e intervenciones de otros participantes de la fábrica. De algún modo, la manta sobre la cama, realizada a partir de recortes personales, representa una metáfora de los procesos de construcción colectiva; algunos en presencia con el otro, otros en ausencia del otro pero continuando la tarea.

Fábrica textil, otro mundo, las telas, serigrafías del *batic*, los telares, la costura de la manta colectiva, fragmentos, una huella de un día de tu vida, como cada pequeño pedazo está hecho con mucho cuidado, lo blando, lo tejido. Está puesto a merced del visitante (Entrevista a docente *La Isla*).

La tercera, la *fábrica de papel*, está dedicada a la elaboración de papel, papeles experimentales, pintura, grabado, encuadernación tradicional y libros objeto, juguetes de papel, cartas, estafeta postal y taller de corazones.

La fábrica de papel es un homenaje al mundo del papel y la escritura, elaboración utilizando las antiguas técnicas de encuadernación, coser, pegar, encolar, armar las tapas, unir las hojas, allá se elabora el papel, papel reciclado. No hacemos una apología del papel reciclado, no nos interesa, no es esa la intencionalidad. Unos cortan otros seleccionan los colores, otros meten las manos en el agua. Es cuerpo puesto en acción, en juego para construir un pedazo de papel. Los coordinadores a veces le ponen ciertas fragancias al papel para que tenga aroma, esta percepción que le lleva al cuerpo otro mensaje, como huella única e irrepetible del instante. Hay un juego fuerte con el color, las texturas, los olores que hay en el lugar (Entrevista docente *La Isla*).

En la fábrica de papel, mientras realizaba el trabajo de campo, funcionaba un espacio dedicado a los corazones, así como en otras oportunidades estaba la fábrica de bicicletas y barriletes:

El espacio de los corazones es el lugar de las utopías, para pensar, para reflexionar, para filosofar. Las fábricas son siempre de la construcción, ¿las construcciones son sólo construcciones materiales? ¿de qué hablamos cuando hablamos de construcciones? ¿hay otras fábricas posibles? Preguntarnos, sentarnos, dialogar... el corazón como una metáfora, un corazón que pincha, un corazón que llora, un corazón que ríe, un corazón de lata, correrle el telón al corazón, un corazón de mariposas, un corazón que da frutos, un corazón soberbio. Un espacio para dialogar pero también para construir (Entrevista docente *La Isla*).

En la *fábrica de cerámica*, abundan materiales como piedra, arena y barro; en un esfuerzo por acercar la textura de los primeros materiales en la construcción de objetos de diseño de uso cotidiano. La *fábrica de leer* cuenta con una exposición de libros bellos y antiguos, se comparten rincones de lectura para grandes y chicos, juegos de letras y palabras. En este espacio, pero en realidad en todas las fábricas de *La Isla*...el lenguaje, las palabras y lo simbólico ocupan el lugar principal:

Hay juegos de palabras para construir textos surrealistas con carteles que designan los nombres para frases espontáneas. Este es el espacio de arte conceptual, el lenguaje de los objetos puesto en juego, construcción de sentidos, metáfora, corrimiento del sentido. Tal vez al azar te toque "amigo" y con algunos objetos de ese cajón tener que construir esto. Primero es la elección, combinación, composición, corrimiento del sentido, como de un objeto se pasa a un concepto, y de un concepto a un objeto, operaciones complejas y creativas que entran en juego para poder contar una acción, un concepto, en este espacio (Entrevista docente *La Isla*).

La *fábrica de animar imágenes* funciona en las instalaciones de la *Escuela de Animadores* y es un espacio dedicado al mundo del cine de animación: troquelados, transparencias, zootropos, taumatropos, captura de imágenes por computadoras y fotografía digital intervenida.

El tercero, *Espacio Infinito*<sup>40</sup>, es un área de formación de saberes desde la percepción, la imaginación y el concepto. Propone búsquedas y recorridos exploratorios del conocimiento que incluyen guías, talleres, asesoramiento y juegos sobre el cruce de las ciencias, la multiplicidad de lenguajes y formatos para un pensamiento inquieto y actualmente incluye la presentación *¿Qué es el tiempo? Ciencia, arte y lenguaje*, organizado en los siguientes módulos: 1) *Sala del*

<sup>40</sup> Este sector toma su nombre, y concepción más amplia respecto de la intencionalidad pedagógica que subyace, de la categoría homónima acuñada por Giordano Bruno: «Un espacio infinito está dotado de una cualidad infinita, y en la cualidad infinita se celebra el acto infinito de la existencia» (en Harvey, 1998:271).

tiempo, navegación por el hipertexto; 2) *El Libro de Arena*: ciencia y enigmas, relatividad e incerteza, el lenguaje y la fotografía para atrapar el instante, rituales y relojes; 3) *Sala de pócimas*: ritual de construcción. Laboratorio de alquimias para la producción de fórmulas y pócimas<sup>41</sup>; 4) *Sala del origen*, con audición de canciones de cuna; 5) *Sala de las estrellas*: espectáculo multimedial poético de aproximación científica y 6) *Sala de las preguntas*: charlas y diálogos entre grandes y chicos para encontrar interrogantes, conocer teorías, buscar los puntos de cruce entre arte y ciencia y ética y estética.

El cuarto espacio, *el ferrocarril*, es una propuesta de recreación ferroviaria donde se puede recorrer y conocer los vagones, las señales, las vías y la casa del guardabarreras. Hay juegos y aprendizajes por el mundo del riel, historia del ferrocarril en Rosario y la poética de los trenes para incentivar los viajes de la imaginación.

El quinto espacio es *La escuela del Tríptico*... Luego de una década de funcionamiento del *Tríptico*..., en mayo de 2010 la Municipalidad de Rosario inauguró la *Escuela del Tríptico*. En el acto inaugural, realizado en la sede del *Tríptico*, Chiqui González afirmó: «Sin metáfora y sin poesía, no hay revolución educativa posible». Ambos elementos, la metáfora y la poesía, constituyen los pilares sobre los cuales se ha pensado no sólo el *Tríptico*, sino también la *Escuela*. Se trata de un ámbito organizado en torno a tres espacios, que a su vez se proponen crear espacios paralelos de cruce y encuentro entre las trayectorias y biografías personales, las historias de la ciudad, la provincia y el país. La enumeración de los destinatarios es amplia y expresa, en su extensión, la pretensión de acercar a diferentes sujetos y experiencias al quehacer educativo del *Tríptico*:

1. Para los coordinadores y animadores de La Granja de la Infancia, El Jardín de los Niños y La Isla de los Inventos.
2. Para los que desean aprender a inventar juegos y construir dispositivos lúdicos.
3. Para los que enseñan en museos, ONG'S, programas sociales.
4. Para los carpinteros, soldadores, artesanos, diseñadores que aman transformar la materia y convertirla en objetos bellos.
5. Para los que desean aprender a montar exposiciones y eventos, a través del espacio, la luz, los objetos con las múltiples perspectivas del cuerpo y la mirada.
6. Para los que entienden una arquitectura habitada por cuerpos, haciendo del edificio mismo, un verdadero viaje.
7. Para aquellas personas e instituciones que en todo el país, desean aprender en Rosario y compartir experiencias, investigando, explorando, preguntándose.
8. Para los que creen y trabajan por la infancia y la juventud, apostando a una educación sin divisiones, sin "adentros y afueras", sin "formal y no formal", sin rutas prefijadas,

<sup>41</sup> En la sala de pócimas «van a crear pócimas para detener el tiempo, para ver mientras dormimos, para que el tiempo sea más largo... en el cuaderno ellos van poniendo los distintos ingredientes para armar. Es un gran espacio escenográfico al servicio de esta construcción de la palabra, poner en juego la palabra. Empiezan a jugar con la palabra para construir distintas pócimas. Es una sala que tiene un aroma que te invita a viajar» (entrevista docente *La Isla*).

haciendo del juego, los múltiples lenguajes, el mundo poético y los afectos, dimensiones del pensamiento complejo.

El sexto y último espacio del *Tríptico* es el *Centro Cultural de los Chicos*. Se trata de un lugar para crecer, aprender, participar y crear. Tiene una programación mensual y semestral y es sede de organismos de infancia y adolescencia. Se propone como *un puente entre la escuela y la ciudad* e incluye *Con ojos de Niño* formado por: espectáculos (música, teatro, títeres, cuentos, narraciones, proyecciones audiovisuales y artes urbanas), talleres de experimentación sensorial (filosofía para niños, interrogantes de la ciencia y el cuerpo en juego), congresos y encuentros entre grandes y chicos, exposiciones temporales sobre culturas e imaginarios de infancia, eventos de diseño, medios y soportes, encuentros de constructores de juguetes artesanales, de lectura, fotografía, gastronomía y de canción infantil, ediciones de las experiencias de los Congresitos 2004 y 2006 y del diccionario urbano, la *Fábrica Social del Afecto*, miniemprendimientos, talleres del Renacimiento y la Bahaus y taller de bicicletas.

## 2. *La Granja de la Infancia*

Este espacio, creado hace once años, se encuentra ubicado en el sector oeste de la ciudad de Rosario, alejado del centro. Se trata de un sector verde amplio de cinco hectáreas, orientado a una propuesta educativa vinculada con la naturaleza. No es, como uno podría pensar inicialmente, una típica *granja*: animales de corral, sector de huerta y amasado de pan. Este tipo de actividades suele estar presente en las ofertas vinculadas a las actividades en granja, especialmente en aquellas organizadas en sectores específicos de zoológicos o espacios recreativos orientados a los niños (i.e. Zoológico de Buenos Aires). Estos primeros sentidos asociados a *la granja*, en términos de un lugar donde los niños pueden ordeñar vacas, amasar pan y cosechar hortalizas, suelen estar presentes entre los visitantes del espacio; principalmente entre los docentes. Si bien *La Granja*... cuenta con animales de corral, huerta y horno de barro, la propuesta educativa en torno a la cual se organizan las actividades del lugar se orienta a diferenciarse de los usos comerciales más extendidos de las granjas como espacios educativos. Para esto, busca posibilitar «infinidad de recorridos, de juegos, de sueños, de visiones del mundo, es el lugar para aprender a respetar tanto las diversas formas de vida como las diferentes ideas y espera que cada ciudadano sepa disfrutarla y vivenciarla con libertad y responsabilidad. Su propuesta promueve la interacción entre naturaleza y cultura y propicia que sus partícipes asuman un rol protagónico en el desarrollo de la misma desde una perspectiva ecológica y social»:

La granja de la infancia tiene de granja el nombre y algunos animales de corral. Es espectacular. Se plantó un bosque de álamos nuevo. Tiene un gran proyecto pedagógico que ya cumplió sus once años. Hay un laboratorio, una videoteca, unos laberintos de cemento en medio de los árboles, una reproducción del ecosistema del río Paraná, una casa chiquita, mucho vidrio, madera y espejos, que le decimos la casita del bosque, donde las artes visuales tienen una fuerte presencia y ahí nomás salís y te encontrás con un paredón gigante, un rectángulo que se eleva al cielo con gigantografías y al lado tenés un jardín de mariposas y una huerta donde plantás tus lechugas y están los animales del corral y de una punta brota un chorro de 8 mts. de altura del suelo y seguís y hay un paredón gigantesco de piedra donde cae la cascada de agua, un profundo cuidado estético, interesante para verlo (Entrevista docente *La Isla*).

Era un miércoles de intenso calor. A las 11.20, caminaba con alumnos de segundo grado, sus maestras y coordinadoras de La Granja de los Niños. Una de ellas los convoca a observar detenidamente las flores de un cantero cercano. Les dice: “Chicos, chicos, vengan acá. ¿Quieren sentir el perfume de las flores?, miren pasen la manito así por acá... (toca los pétalos de una flor) y después sientan el perfume en sus manitos. Es perfume a lavanda”. (Registro de Campo N° 12)

Es interesante destacar que, además de sugerir recorridos diferentes de *La granja...* los docentes de las escuelas que concurren participan de una charla previa con la coordinación del espacio para informarles de las características de la oferta pedagógica y plantear articulaciones con los contenidos que se están trabajando en cada una de las escuelas. Estos encuentros con docentes se realizan entre los diez y quince días anteriores a la visita.

Es como una invitación a jugar, el texto es de carácter metafórico. No es que si están trabajando “el agua” en la escuela les toca el laboratorio. No quiere decir que te toque determinado espacio. Las aventuras tienen incluidas la visita a tres espacios. Son actividades propuestas para cada grado. Por ahí uno les propone cierto tipo de actividades y los docentes insisten con la huerta o el corral...y uno se lo da (Entrevista con guía de *La Granja de la Infancia*).

Además de la concurrencia de escuelas, *La granja...* articula su oferta con otros programas y espacios dependientes del municipio, como *Escuela móvil*. En este caso, suelen realizarse campamentos y actividades recreativas para niños y jóvenes de diferentes escuelas públicas.

### 3. *El Jardín de los Niños*

El predio de 35.000 m<sup>2</sup> fue transformado en un amplio y renovado espacio lúdico y educativo en el que se rescata el valor ambiental del sitio (paisaje, forestación, topografía y vegetación en general). Los senderos vinculan las distintas propuestas, zonas de descanso para disfrutar de la naturaleza. El proyecto crea una nueva entrada frente al lago que cambia la propia circulación del Parque y obliga a re-pensar en El Jardín. Allí, el reciclaje de los edificios antiguos (Taller Da Vinci, depósito-mantenimiento, baños) recuperan el valor de la memoria de varias generaciones. También se realizaron intervenciones en la tradicional Montañita (hoy Montañita Encantada) con reconstrucción de caminos, torre del catalejo y construcción del anfiteatro, escaleras y otras atracciones en piedra (cascada, zona del fuego, paredones y encrucijada). La arquitectura contemporánea predomina en la Calle de los Sucesos y en el Edificio Semienterrado de 1.500 m<sup>2</sup> y convierte a estas áreas en zonas ideales para exposiciones interactivas, espectáculos, encuentros, talleres y proyecciones.

#### *El programa Escuela Móvil*

Este programa recupera la idea de *viaje pedagógico* y toma como columna vertebral del proyecto los aportes de la *pedagogía urbana* inspirada por Francesco Tonucci, «donde la ciudad se convierte en escenario de múltiples aprendizajes, no como un contenido más sino como la apertura de múltiples recorridos posibles o imaginados que entrelazan de manera

singular las coordenadas espacio temporales (...) Es en la ciudad donde se construye un nosotros que nunca deja de ser polémico porque implica reconocer que aquí confrontan, discuten, entran en conflicto y a la vez conviven distintas culturas, deseos, modos de vida, pensamientos, políticas y sectores sociales heterogéneos donde los elementos culturales urbanos heredados, transmisibles y contruidos a través del tiempo pueden y deben ser transformado». La apropiación del espacio público es recuperada como uno de los objetivos de las políticas educativas municipales, toda vez que la misma ciudad de Rosario es considerada espacio pedagógico en su totalidad<sup>42</sup>. La construcción de una mirada pedagógica sobre la ciudad se inscribe en un interés más amplio por lo público y la promoción de una relación entre los niños-jóvenes y la ciudad a partir de la lógica del juego. Para esto, el programa ha organizado una serie de itinerarios o *rutas educativas*, cada una de ellas organizadas en espacios llamados *postas* donde se trabajan ejes metafóricos y conceptuales a partir de dispositivos que ponen en acción el juego, los lenguajes y la imaginación. Además de trabajar con escuelas, *Escuela Móvil* incluye en sus actividades a alumnos provenientes de escuelas y profesorados de la ciudad de Rosario y jóvenes del Programa Joven de la Secretaría de Promoción Social. Las *rutas educativas* organizadas por el programa son seis, y cada una de ellas se orienta a niños y niñas de diferentes edades e incluye *postas* diferentes de la ciudad. En cada una de las rutas se proponen actividades previas, durante y posterior al viaje o cada salida del mismo. Para «combinar elementos de sensibilización e indagación y articular distintos lenguajes y operaciones de sentido», el programa propone la construcción de un *Cuaderno de Bitácora*:

El cuaderno de bitácora responde a necesidades diferentes al cuaderno de clase. Proponemos un uso personal, no dirigido del mismo, en el que cada niño podrá decidir qué “guardar” en él y cómo hacerlo. No debería ser objeto de corrección ni de control porque la idea no es “ordenar” sino fundar y vehiculizar distintas visiones particulares. Proponemos que cada docente lleve su propio registro pedagógico, anotando allí todas las preguntas, opiniones, lecturas, actividades y todos los datos que crea necesario para poder reconstruir con los alumnos el camino realizado (Cuadernillo Docente del Programa Escuela Móvil).

El programa, al igual que otros, prevé instancias de formación para los docentes que concurren con sus alumnos. En el caso de *Escuela Móvil*, el gobierno municipal editó un *Cuadernillo Docente*, organizado en seis apartados: 1) La ciudad como territorio de aprendizajes, 2) Plan de viaje, 3) Los momentos del viaje, 4) Propuesta de actividades, 5) Fichas técnicas y 6) Ciclo de teatro para jóvenes y adultos. Entre sus fundamentos, el material se propone «pensar la ciudad como espacio para suscitar aprendizajes y dejarse sorprender por las posibilidades que ofrece». En el marco de la propuesta más amplia del *Tríptico*, este programa se orienta a trascender los límites del aula y orientar la mirada pedagógica hacia los propios textos sociales que organizan y estructuran la ciudad de Rosario:

La propuesta no se desliga de las condiciones materiales distintas y desiguales en que se viven y realizan sus experiencias los chicos y jóvenes rosarinos. Y es por esto mismo que Escuela Móvil intenta ampliar a todos los sectores la posibilidad que la ciudad ofrece de

<sup>42</sup> Los objetivos del programa son: 1) Conocer la ciudad, su historia, sus barrios, la memoria de sus espacios, la vida cotidiana de padres y abuelos, 2) Comprender el funcionamiento de las instituciones democráticas conociendo y vivenciando derechos, 3) Atreverse a pensar e imaginar el futuro de Rosario proponiendo transformaciones y cambios en los modos de relación y convivencia, 4) Jugar a todos los juegos como el mejor modo de aprender a convivir, 5) Expresar y comunicar imágenes, ideas, afectos; y 6) Cuidar el medio ambiente (Cuadernillo Docente del Programa Escuela Móvil).



acceder a los espacios públicos centrales, reivindicando su derecho a la participación y a la belleza (Cuadernillo Docente del Programa Escuela Móvil).

Escuela Móvil es la escuela de la ciudad, porque hay que movernos en la trama urbana. El espacio urbano es territorio de aprendizaje, es un escenario para los aprendizajes, para los nuevos aprendizajes y lo recorre en trama y no en línea recta, entrar y salir de una cosa, y te metés en otra, recorremos el territorio y todo es una provocación a los sentidos y se transforma en una gran experiencia de aprendizaje. (E: ¿Rompe con esta idea clásica de la salida escolar como el paseo que te lleva a un lugar en el micro?) Absolutamente, nada que ver (Entrevista coordinador *La Isla*).

### ***La Escuela de Animadores de Rosario***

Es un espacio público y abierto a la educación y la producción. Fue fundada en 2006 y es gestionada por el Centro Audiovisual Rosario, dependiente de la Secretaría de Cultura de la municipalidad, en colaboración con *La Isla de los Inventos* y la Cooperativa de Trabajo Animadores de Rosario. Se trata de un espacio orientado a alentar la producción, exhibición y distribución de dibujos animados hechos en la ciudad de Rosario y funciona actualmente en la sede de La Isla de los Inventos. Se propone «concentrar los saberes y experiencias de los trabajadores de este sector y ponerlos en contacto con nuevas generaciones de artistas que estén interesados en este medio», al mismo tiempo que recuperar la historia rosarina ligada a la producción de dibujos animados independientes y experimentales con películas y realizadores reconocidos a nivel nacional e internacional. Entre los meses de abril y noviembre, ofrece un espacio de formación para aquellos interesados en la animación; con una frecuencia de dos clases semanales de tres horas<sup>43</sup>. Cuenta con diez materias regulares y seminarios rotativos con profesionales y artistas del medio. En el perfil de los ingresantes, se busca dibujantes, historietistas, ilustradores, artistas plásticos y realizadores audiovisuales; dado que los contenidos del curso apuntan a la formación de realizadores integrales que puedan resolver todos los pasos de la realización de un corto animado, desde el guión hasta la post-producción: «*Pedimos que, para entrar a la escuela, sean dibujantes con ganas de que su dibujo se mueva*». Anualmente, concurren 30 alumnos y el cursado en el salón de la escuela se complementa con actividades de extensión e intercambio con otras instituciones educativas en la ciudad en formato de talleres y proyecciones<sup>44</sup>. *La Escuela para animadores...* cuenta además con una biblioteca y videoteca, y un pequeño “Museo del Cine” que exhibe objetos referidos a la historia de la animación, de los cines de Rosario y un espacio dedicado a la memoria de Luis R. Blas (Rosario, 1923-1995), *pionero de la animación experimental en Argentina*. En este mismo salón, los sábados, domingos y feriados funciona el *Espacio animado* de La Isla de los Inventos con actividades abiertas a los niños y jóvenes.

<sup>43</sup> Las materias del curso son: Animación (24 clases de 180 minutos), Historia de la animación (5 clases de 90 minutos), Dibujo (5 clases de 90 minutos), Teoría del color (5 clases de 90 minutos), Producción (5 clases de 90 minutos), Tecnología (5 clases de 90 minutos), Historia del cine (5 clases de 90 minutos) y Comic (5 clases de 90 minutos). El último miércoles de cada mes se dedica a un seminario con un invitado especial para abordar algunos de los siguientes temas: croquis, historia del cine animado argentino, expresión corporal para animadores y animación industrial.

<sup>44</sup> Además de las actividades coordinadas con La Isla de los Inventos, la escuela brinda clases a los jóvenes entre 12 y 17 años beneficiarios del programa municipal 0-25. Las clases tienen lugar una vez por semana, y están a cargo de un docente de la escuela y estudiantes egresados de la primera cohorte. Se orientan a brindar formación en el área de creación y realización de sus propias producciones audiovisuales animadas.

Las actividades de la escuela son impulsadas por un conjunto de trabajadores nucleados en la Cooperativa de Trabajo Animadores de Rosario Ltda, un grupo formado por más de 20 dibujantes y artistas rosarinos que realizaban producciones audiovisuales independientes y ofrecen sus servicios a otras industrias culturales. Desde la Cooperativa, desarrollan y gestionan proyectos audiovisuales propios en todas las etapas de producción, priorizando objetivos artísticos y culturales. El objetivo general de la escuela es reunir cada año a treinta dibujantes, interesados en poner sus dibujos en movimiento para contar historias, mientras que los objetivos específicos son: concretar proyectos sobre intereses locales, generar un circuito de producción autónoma e independiente, facilitar y exhibir la producción de realizadores del interior del país, otorgar salidas laborales novedosas<sup>45</sup>.

### **La construcción de sentidos en las políticas educativas municipales: cuerpo, espacio, tiempo e infancia.**

En el apartado anterior, se han presentado las principales características de algunas de las experiencias más significativas que, en materia educativa, ha impulsado el municipio de Rosario. Cada una de ellas, de algún modo, constituye la expresión de orientaciones más amplias en torno a las cuales se han consolidado las políticas culturales y educativas municipales. Espacio, tiempo, cuerpos, infancias...se trata de coordenadas que orientaron el trabajo político y de algún modo han posibilitado la construcción de experiencias alternativas. En estos casos, lo pedagógico ha sido resignificado bajo nuevas lógicas ligadas a consideraciones más amplias en torno al espacio urbano y la urbanización. Sin embargo, estos procesos no están exentos de contradicciones, tensiones y complejidades; algunas de las cuales nos proponemos analizar en este apartado.

#### *Los espacios públicos como espacio pedagógicos*

Los diferentes espacios educativos que conforman el Tríptico de la Infancia se orientaron fuertemente a lo artístico y la revalorización de los sentidos en la formación pedagógica de la infancia y juventud. Se trata de una propuesta de creación municipal, en un esfuerzo más amplio por revalorizar los espacios públicos de uso y construcción compartida. Si el dominio sobre el espacio constituye una fuente fundamental y omnipresente del poder social sobre la vida cotidiana (Harvey, 1998), resulta interesante detenerse en aquello que estos testimonios expresan respecto de la intencionalidad de construir otros espacios y, principalmente, otras formas de apropiarse de éstos.

La accesibilidad, que todos puedan venir, que no haya problemas de dinero, que acá no haya nada para vender ni para comprar, que no haya un sonido diciéndote lo que tenés que

---

45 En sus tres años de vida, la Cooperativa ha estrenado el primer largometraje animado realizado en Rosario (Rosario misteriosa), y ha realizado tres temporadas del ciclo Cabeza de ratón, ganador de premios estímulo a la producción audiovisual. Este ciclo forma parte de una producción anual para un programa de TV donde se exhiben las producciones de los egresados y docentes. Disponible en <http://www.rosariomisteriosa.com.ar/> y [www.cabezaraton.com.ar](http://www.cabezaraton.com.ar)

hacer. Hay una igualdad total. No hay hamburguesa para unos y para otros no, no hay libros que se vendan para unos y para otros no. Y eso sólo te lo da el Estado (Chiqui González, EntreVista Rosario TV, 2010).

Te encontrás en un lugar donde la estética del consumo no aparece en lo más mínimo y donde las texturas, los materiales, los colores, los objetos, los dispositivos, están puestos en función de la narrativa, una narrativa pretenciosa. El tríptico de la infancia ya está en el imaginario del ciudadano. Vos preguntás y son muy pocos los que no conocen el tríptico y vos decís la isla de los inventos, fue una gran explosión, fue uno de los lugares de mayor expansión, de muy hacia fuera. Estoy maravillado y contento de poder transitar por un espacio cultural educativo. Todos los espacios culturales son educativos, pero con una intencionalidad profunda puesta en lo educativo. Múltiples lenguajes, cruces de áreas, cruce de saberes, la provocación de los sentidos para meternos en mundos extraños, diferentes, pero por todas las cosas de profundo sustento educativo (Entrevista coordinador de *La Isla*).

El espacio habla, los pisos, los bancos, los techos. Mirá cómo el espacio habla, la puesta en escena del lugar, la fábrica de cerámica, la textura, los materiales, la textura tiene una fuerte impronta, lo mismo vas a encontrar en jardín de los niños, hay un fuerte trabajo por textura, lo duro, lo blando, lo frío, lo áspero, lo metálico. Esos pisos así rústicos es lo que nos quedó. Cuando el proyecto original, querían poner vidrios arriba. Preferimos penumbras, como lo hicieron los arquitectos, los pensadores medievales que pensaron en las iglesias, en sus catedrales oscuras, con poca luz para la introspección. Pensamos en la penumbra del espacio, el espacio cuenta. No dejemos que la estación deje de ser estación porque la estación tiene historia, no le borremos la historia a la estación porque si se preserva lo arquitectónico del lugar, para que el visitante conjugue esta experiencia de la historia del presente y del pasado para una narrativa propia, por eso hablamos de una experiencia de viaje. Esto es como un viaje pedagógico (Entrevista coordinador *La Isla*).

Nosotros tenemos un especial cuidado e interés en el tratamiento de los espacios porque creemos que los espacios educan. Estamos convencidos, como también estuvieron convencidos los de la generación del 80, que el espacio es espacio-educar. Estaban convencidos de la homogeneización en la utilización de los guardapolvos, la ubicación de los bancos, en los corredores de mármol. Ellos tuvieron muy claro cómo iban a ser sus edificios, donde la sanidad tenía que estar impecable, donde el corredor y el panóptico era esencial para el control del nuevo ciudadano. Por esa misma razón vuelvo a repetir y remarcar que son espacios políticos no partidarios, sino político-educativos puestos al servicio de los ciudadanos y una huella profunda puesta en esto (Entrevista docente *La Isla*).

La arquitectura es una forma de comunicación y la ciudad es un discurso (Harvey, 1998). Si experimentamos la arquitectura como comunicación; si, como afirma Barthes (1999) los espacios son discursos y, por lo tanto, lenguaje, es interesante detenerse en las intencionalidades pedagógicas y el particular lenguaje expresado en la organización espacial de *La Isla*, inspirada en la narrativa museológica, es decir,

La narrativa que narra la muestra de la isla fue pensada al modo que los museos piensan sus guiones museológicos y geográficos en función a sus objetos para comunicar. Museológico, es el concepto, museográfico es lo espacial, se integran, se conjugan para dar una muestra en el museo, nosotros que no somos museo lo que proponemos es la narrativa en donde haya un gran texto en el espacio que permita a los visitantes hacer recorridas posible por este lugar. La narrativa en esto, es la antigua estación de trenes que funcionó hasta la década del 70. Ahí deja de funcionar, se refuncionaliza, vuelve a funcionar, se dan algunas

experiencias pilotos, se transforma en un crotario, en un abandono. Esto estuvo muy abandonado. Había grandes paredones que no se podía ver esa parte de la ciudad, paredones que no permitieron ingresar a la gente hacia el río (Entrevista Coordinador *La Isla*).

En la narrativa propuesta, *La Isla...* no cuenta con guías al estilo tradicional de las que uno puede imaginar en un museo: explicando las características de la obra, salvaguardando una distancia entre el objeto y el espectador. En este espacio, entre el visitante y *La Isla...* hay coordinadores que cumplen la función de acompañantes pedagógicos, que se proponen construir diferentes situaciones de aprendizaje y transmisión a partir de la pregunta, la duda, la exploración:

Son acompañantes del viaje, propiciantes de la acción, que se acercan y te engañan, se esconden y se alejan, tiran una punta y se van o se quedan distantes y luego te proponen interrogantes que construyen a través de la pregunta, a través de los objetos y por sobre todas las cosas una profunda acción vincular, el vínculo y el afecto no es menor en nuestros lugares de trabajo. Hay un chico que es director de teatro y actor, la chica que pasó recién que es de letras y te encontrás con otro que estudia música. Federico es de psicología y una chica que es arquitecta y está terminando sus últimos años de arquitectura. Te vas a encontrar con Sandra que también es de museología y Verónica que es antropóloga. Múltiples lenguajes puestos en el cuerpo de los coordinadores donde lo vincular y el afecto tratan de hacer una trasposición de los fuertes contenidos de esos dispositivos para el encuentro con los visitantes (Entrevista Coordinador *La Isla...*).

Como señaláramos anteriormente, una de las figuras centrales en este proceso de construcción de una ciudad pensada *desde* los niños ha sido la actual ministra de Innovación y Cultura de la Provincia de Santa Fe<sup>46</sup>, María de los Ángeles *Chiqui* González<sup>47</sup>. En numerosas conferencias y presentaciones públicas, ha insistido sobre la importancia de considerar los modos de estar en el mundo por parte de los niños, como puntos de partida de las políticas educativas y culturales:

<sup>46</sup> El Ministerio de Innovación y Cultura de la provincia de Santa Fe fue creado por Ley de Ministerios en diciembre de 2008, con el objetivo de «desarrollar políticas públicas con la misión de brindar acceso igualitario e irrestricto de los bienes culturales a todos los ciudadanos».

<sup>47</sup> María de los Ángeles *Chiqui* González es abogada especialista en derecho de familia, y a su vez, ha desarrollado una carrera artística donde se destacó como actriz, directora y dramaturga. Como gestora, en su paso por la Municipalidad de Rosario fue Directora General de La Isla de los Inventos, del Centro de Expresiones Contemporáneas y de la Ciudad de los Niños. Además fue Secretaria de Cultura de la Municipalidad de Rosario y, actualmente, es Ministra de Innovación y Cultura de la provincia de Santa Fe. Los principios que dicho ministerio sustenta son: 1) *Las comunidades elaboran una intensa producción simbólica*: la cultura se basa en ese proyecto social común y los valores, ideas y prácticas que lo sustentan. La construcción de sentido, la ruptura de estereotipos y la transmisión de sistemas de simbolización son trabajo fundamental en el campo cultural; 2) *La cultura como dispositivo de inclusión social*: las políticas culturales de forma transversal y mancomunada con las áreas de Desarrollo Social, Salud, Educación, Trabajo y Producción se constituyen en excelentes modos para integrar, incluir y garantizar igualdad, fortaleciendo lo simbólico, el aprendizaje de saberes múltiples, la capacitación laboral, el disfrute del arte y del espectáculo y el rescate y fomento de todas las formas de construcción de ciudadanía; 3) *Cultura y espacio público*: el espacio público en cultura es un lugar para «aparecer» y no «parecer»; es pensado por la gestión cultural como ámbito de apropiación de los ciudadanos, bien común (universo de valores que hacen a la realización del conjunto), patrimonio urbano a crear, preservar y/o reconstruir, territorio de todos, lugar de intercambio, juego y convivencia apropiable por los vecinos, conjunto de servicios eficientes y plurales, memoria y construcción de identidades, escenario de la cultura democrática (expresiones, formas de participación política, ámbitos de intercambio social, fiestas populares, etc.) y todo dispositivo que construya ciudadanía, medio ambiente natural y cultural; defensa de nuestros recursos naturales, conjunto de normas jurídicas, que tutelan la esfera pública de los ciudadanos, interpretadas desde el universo de los derechos.

En los tres primeros años de vida hay una manera de estar en el mundo, de aprender el tiempo y el espacio, el cuerpo y la necesidad del otro que hace frente completamente al paradigma moderno<sup>48</sup>; que es el paradigma de la separación de ideas y emoción, de la vista y de la boca. El paradigma moderno pasó de las grandes orgías donde se chupaba al otro a la vista, que crea distancia. La vista es la condenación a estar solo, a ser lo que la modernidad quiso: un individuo encapsulado que necesita distancia para estar con otro. El niño pequeño no tiene idea de la distancia, busca el cuerpo de la madre y de los otros, o los asusta algo que no tendría que asustarlos. Un niño pequeño no conoce la división cuerpo-mente que la filosofía occidental nos metió adentro de la cabeza (Chiqui González. EntreVistaTV, 2010)

Si bien la consideración de *las infancias* como punto de partida y medida de las políticas educativas no ha sido objeto de mayores críticas, el emplazamiento de algunos de los espacios que conforman la oferta principal del municipio en una zona céntrica de la ciudad de Rosario sí. Diferentes sectores políticos y referentes culturales plantearon la importancia de localizarlos en las cercanías a barrios empobrecidos, principalmente en las afueras de la ciudad. De algún modo, la decisión por el emplazamiento de los nuevos espacios actualizó viejos debates en relación a la existencia de *dos ciudades*, divididas por una línea simbólica en relación al Norte-Sur de Rosario. La centralización de los espacios novedosos en la zona turística de la ciudad, más cercana al sector ribereño, ha sido leída por la oposición como expresión de un esfuerzo inacabado por reconstruir una trama urbana más integrada que permita el acceso de los sectores empobrecidos a la oferta educativa y cultural del municipio; al menos en una intensidad similar a la de sectores medios y medios-altos.

Está bueno tener eso, pero caminás tres o cuatro cuadras y te encontrás con la villa miseria. Hay dos ciudades y sigue habiendo dos ciudades, no lo han podido cambiar (Entrevista a director de escuela cooperativa, Rosario).

Algunos dicen que a *La Isla* viene gente sólo del centro, pero hubo razones por las que se construyó acá y no en otro espacio. También está la granja que está pasando el cordón circunvalar de la ciudad, que está muy próxima a asentamientos irregulares, a las zonas periféricas, a las villas. Si vas un fin de semana vas a tener la posibilidad de ver una 4 x 4 y un burro con el carro y conviven por igual los que tienen y los que no. Nuestro ejercicio como gestores de estos espacios es que lo que se transmite tenga un plano de igualdad para todos, que en una misma mesa convivan los ciudadanos, los de la 4 x 4 y los del burro. Por eso también El Jardín de los Niños está puesto en el medio de la ciudad, en el Parque Independencia que es un parque de clase media, media baja también donde van los fines de semana y comen sándwiches y ponen los manteles en el piso y se bajan de un auto fastuoso y también de un auto miserable, vienen en colectivo, a andar en carrito y a comer el pororó y a comprar los juguetes de plástico que venden ahí y tienen la posibilidad de entrar a un

<sup>48</sup> Esta idea acerca de *aprender a simbolizar* como un proceso que tiene lugar, centralmente, en los primeros años de vida, está presente no sólo en numerosos textos pedagógicos sino también en obras dedicadas a la arquitectura y el estudio del espacio, que parten de considerar a éstos como formas de comunicación y constructores de lenguaje. Al respecto, Harvey se pregunta: «aprendemos a pensar y a conceptualizar a través de una captación activa de las espacializaciones de la palabra escrita, del estudio y producción de mapas, gráficos, diagramas, fotografías, modelos, cuadros, símbolos matemáticos, etc. ¿Hasta qué punto son adecuadas estas modalidades de pensamiento y estas concepciones frente al flujo de la experiencia humana y de los fuertes procesos de cambio social (1998, 231)».

lugar maravillosamente concebido con un profundo cuidado estético, donde el lema es el derecho de los ciudadanos a transitar por esos lugares (Entrevista a coordinador de *La Isla*).

La creación de espacios y ofertas culturales en zonas alejadas del centro de la ciudad de Rosario debe analizarse en relación con los procesos de descentralización más amplios descriptos anteriormente. Específicamente en relación a las iniciativas educativas y culturales, las zonas de emplazamiento de este tipo de espacios remiten asimismo a un esfuerzo más amplio por construir mayor diversidad de ofertas; en el marco de transformaciones más amplias del campo cultural. En relación a este tema, Wortman señala la importancia de considerar *las nuevas formas de producción cultural* que, en el transcurso de los últimos años, han orientado en parte algunos esfuerzos estatales a nivel local: «Reflexionar en torno a las políticas culturales en la Argentina contemporánea presupone un análisis cultural renovado de la sociedad, sus cambios y sus demandas. Para ello debemos tener en cuenta las nuevas formas de producción de la cultura, a la par de las formas de constitución de los públicos de los productos culturales, así como también prestar atención a las formas en que se presentan dichos productos» (2001:252). De algún modo, las *formas de organización cultural – territorial* de Rosario expresan debates más amplios respecto de la hegemonía de imágenes espaciales organizadas en torno al par *centro-periferia*: «Toda ciudad es una proyección de los imaginarios sociales sobre el espacio. Su organización espacial le otorga un lugar privilegiado al poder explotar la carga simbólica de las formas (el *centro*, opuesto a la *periferia*; lo *alto* opuesto a lo *bajo*) (Zizek, 1991:31). En particular, *La Isla* se propone «propiciar en el territorio urbano un ámbito de convivencia e integración. Se trata de poner en acción el deseo más noble que motoriza las acciones de los adultos en todas las sociedades, no planificando para lo inmediato sino para sus hijos y los hijos de sus hijos».

### **Tiempos, espacios y cuerpos: nuevos sentidos para las políticas educativas**

*El cuerpo es la persona misma*, este es un punto de partida teórico y epistemológico de las políticas educativas y culturales que se presentarán en este capítulo; toda vez que cada uno de los espacios ha sido pensado a partir de concepciones pedagógicas y filosóficas que insisten repetidamente en el trabajo con la incertidumbre del sujeto y la restauración de la oposición cuerpo-mente. Sobre la materialidad común de los cuerpos, la vida sociocultural construye prácticas disímiles (técnicas corporales cotidianas, modos perceptivos, formas de habitar el espacio, gestos, expresiones de la emoción, síntomas, danzas) y da lugar a representaciones de la corporalidad y de sus vínculos con el mundo también diferentes. Como afirma Citro, «el cuerpo inevitablemente es atravesado por los significantes culturales y él mismo se constituye en un particular productor de significantes en la vida social» (2009: 39). El cuerpo es territorio de las políticas públicas desde una concepción del mismo que se propone recuperar los modos de estar en el mundo por los niños pequeños:

El niño menor a tres años tiene una reivindicación del cuerpo como persona, no como resto epistemológico. El cuerpo es la afectividad y la imaginación, eso no está afuera. Ese cuerpo hace que el niño chupe, que todo lo toque, que descubra por la distancia en que tira algo, que descubra por la voz de la madre si es lejos o cerca; construye las coordenadas de la vida

moderna: tiempo, espacio y materia. Las construye haciendo y por lo tanto el afecto<sup>49</sup> tiene la manera del cuerpo. Sin cuerpo, y sin las palabras que sustituyen al cuerpo, que es el cuerpo condensado en otra cosa, sin los dones...así estamos con los niños (Chiqui González, ministra de Innovación y Cultura de Santa Fe. Conferencia TEDxRosario, 2011).

El espacio y el tiempo son categorías básicas de la experiencia social y, en el marco de concepciones más amplias en torno al derecho a la educación y la participación social, son recuperadas y resignificadas en los espacios pedagógicos y la trama urbana de la ciudad de Rosario de un modo particular. Los ordenamientos simbólicos del espacio y el tiempo conforman un marco para la experiencia por el cual aprendemos quiénes y qué somos en la sociedad (Harvey, 1998). A decir de Bourdieu, «las formas temporales, o las estructuras espaciales, estructuran no sólo la representación del mundo del grupo sino el grupo como tal, que se ordena a sí mismo a partir de esa representación» (1987). Desde su perspectiva, las prácticas y representaciones comunes se determinan a través de una relación dialéctica entre el cuerpo y una organización estructurada del espacio y el tiempo. Y precisamente desde estas experiencias, se imponen esquemas duraderos de percepción, pensamiento y acción. Como afirma Harvey, «por debajo de la apariencia de las ideas de sentido común y presuntamente naturales sobre el espacio y el tiempo, yacen ocultos campos de ambigüedad, contradicción y lucha. Los conflictos no sólo nacen de apreciaciones subjetivas reconocidamente distintas, sino de las diferentes cualidades materiales objetivas del tiempo y el espacio que son considerablemente decisivas para la vida social en situaciones diferentes (1998, 229)».

Yo me pregunto si sólo las instituciones de educación formal son los únicos espacios de la educación. Por eso también nos animamos a decir que la ciudad educa. Está bueno ver esas cosas, nosotros mismos tenemos interrogantes (Entrevista docente La Isla de los Inventos)

Tiempo y espacio son mediaciones básicas en la construcción social de la infancia. Comprender los sentidos y significaciones que les han sido asignados en las iniciativas municipales, permiten conocer no sólo *otras formas de organización y disposición de los elementos* sino también dar cuenta de otras miradas pedagógicas sobre las edades de la vida y el espacio público. Las decisiones que tienen que ver con el diseño de espacios y tiempos educativos no son operaciones mecánicas o neutras en cuanto a su significación (Escolano, 2000). La importancia de la cuestión espacial en la organización de la enseñanza ha sido resaltada por numerosos autores: «El espacio (...) se nos presenta como una variable decisiva de las situaciones organizativas del aprendizaje, porque permite materializar un número infinito de posibilidades que, gracias a él, pasan a ser, de ambiciosos proyectos, concretas realidades» (García Requena, 1997:137). Si la disposición arquitectónica representa el comienzo del ambiente de aprendizaje, el esfuerzo por distanciarse del tradicional *espacio escolarizado* ha orientado gran parte de las políticas culturales y educativas del municipio. El ambiente de aprendizaje es, desde esta perspectiva, más que una disposición del mobiliario o centros de interés. Los elementos que son dispuestos dentro del espacio físico son un poderoso instrumento de la política pública, en pos de la construcción de *otras formas* de aprender. Paneles que reflejan la luz; móviles de madera que ocupan el espacio aéreo, sombras y superficies con diferentes texturas, caminos con piedras,

<sup>49</sup> Para González, «el afecto es parte del reino animal, pero necesita de imaginación y la imaginación de proyectar lo que no está y eso es sólo del ser humano. El afecto tiene que ver con el cuerpo y los vínculos, con hundirse en el mundo poético. No es un sustantivo, es un verbo. No es un sentimiento, como nos dijo la modernidad, es acción pura, es energía que va hacia el otro. Es, sobre todo, una fuerza movilizadora hacia el otro» (Conferencia TEDxRosario, 2011).

son algunos de los elementos presentes en los nuevos espacios educativos impulsados por el municipio. Estas intervenciones rescatan no sólo el producto, sino el proceso, el diálogo sensorial con el espacio; el recorrido y la mirada que permita dotar de nuevos sentidos al espacio vivido (Augustowsky, 2005). La arquitectura de muchos de los espacios culturales y educativos creados por el gobierno municipal comporta, de forma silenciosa o manifiesta, valores e imágenes que dan identidad a una particular concepción de infancia y ciudad.

Las instituciones de *El Tríptico* fueron creadas especialmente para ciudad de Rosario dentro de un proyecto político educativo para los ciudadanos. Hubo un ejecutivo municipal que asume el desafío y la responsabilidad de llevar adelante esta propuesta en la ciudad, no vaciada de contenidos sino donde se propone el juego como una maravillosa excusa para introducirnos en los aprendizajes, para introducirnos en la democracia ciudadana, para introducirnos en la participación del público en donde el juego es la herramienta de democratización de la cultura. La ciudad de Rosario tiene muchos organismos culturales, cada uno tiene su autonomía, pero se trató de que hubiera una dirección que pudiera coordinar acciones, que hubiera una fuerte comunicación interna (Entrevista coordinador La Isla...)

Aquellos que se desempeñan en *La Isla...* suelen señalar los diferentes modos de apropiación de entre niños y adultos de las diferentes metáforas, espacios y actividades propuestas en el lugar. Así lo expresaba, en una entrevista, Chiqui González: «En cada juego donde el chico se entusiasma y juega todo, para el adulto es otra cosa. Es la utopía del trabajo, el galponcito del abuelo donde se arreglaba todo y ahora ya no hay nada, es el sótano para leer cuando llueve y donde los cuentos son posibles, es que el mundo no empezó en una cosa terrible sino en los colores, en el nacimiento. El adulto lo tiene que acomodar, y lo acomoda poéticamente en sus metáforas». La propuesta de *La Isla* y del *Tríptico*... en general, parte de la convicción en una progresiva erosión de la capacidad imaginativa de los niños y jóvenes por el mundo adulto y, en parte, por los procesos de escolarización de la infancia<sup>50</sup>. El supuesto de que el niño debe ser protegido, considerado sujetos sin mucho que aportar a la construcción social es uno de los puntos mayormente cuestionados del orden contemporáneo. En oposición, estos diferentes espacios se proponen un desplazamiento del principio de protección y cuidado al principio de autonomía de los niños y jóvenes (*enseñar a mirar, no decirle lo que está viendo*, me dijo una vez un docente del *Tríptico* en una entrevista). Los niños son representados, en esta propuesta educativa y cultural, como sujetos con una capacidad de imaginación e invención enormes. Durante la celebración del Congreso de la Lengua en 2004, en la ciudad de Rosario, las áreas de cultura y educación del municipio organizaron su contraparte para niños y jóvenes (*Congreso de la Lengua para Niños. "La infancia tiene la palabra"*)<sup>51</sup>. En este espacio participaron 125.000

<sup>50</sup> Bachelard define al espacio de la imaginación como espacio poético y plantea que «el espacio que ha sido capturado por la imaginación no puede seguir siendo el espacio indiferente sujeto a las medidas y estimaciones del agrimensor; así como tampoco se puede representar exclusivamente como el espacio afectivo de los psicólogos» (en Harvey, 1998:242).

<sup>51</sup> En el año 2006, se realizó el *II Congreso de la Educación ¿Quién querés ser cuando seas grande?* en *La Isla...* Contó con la participación de más de 2.500 niños de 4 a 14 años. En este encuentro los niños, pertenecientes a diferentes instituciones rosarinas, dijeron cómo quieren ser educados. A través de este congreso «se buscó consultar a los chicos, devolverles la palabra y la acción, escuchar sus críticas y propuestas en el proyecto de sus vidas». El congreso se desarrolló en espacios de juego y acción, relatos y creaciones, inventos y construcciones. Hubo sesiones integradas por grupos de la misma edad, plenarias generales en las que participaron todos los congresales, jornadas entre grupos de diferentes edades e intercambios entre chicos y grandes. Además se organizó una jornada con chicos provenientes de distintas regiones del país, programación de espectáculos de teatro, música y danza, encuentros entre reconocidas personalidades (artistas, pedagogos, periodistas, psicólogos,



chicos y chicas que votaron las diez mejores palabras que, desde su perspectiva, tenía el idioma castellano. La votación de las palabras se organizó en grupos de diferentes edades. Uno de ellos, era los niños menores de seis años. Muchos de los niños pequeños, menores de cuatro años, no sabían escribir. Sin embargo, sabían representar de diferentes modos aquello que querían decir y votaron del mismo modo que sus pares más grandes<sup>52</sup>. En este primer grupo, las palabras más votadas fueron las siguientes: *sol, bicicleta, mariposa, mamá, familia, jugar, comer y cantar*<sup>53</sup>. Los niños entre seis y diez años conformaban el segundo grupo, y las palabras más votadas en este caso fueron *y amor y juego*; mientras que el tercer grupo de niños y jóvenes entre 11 y 14 años votaron *libertad, trabajo, no discriminación y gracias*.

### **Infancias, espacio público y educación: la experiencia infantil como medida de la política pública.**

La idea que hoy tenemos de la infancia como período de la vida humana preservado en tiempos y espacios específicos para el desarrollo y la preparación al ingreso en la comunidad de los adultos es una conquista de los tiempos modernos (Escolano, 2000). Al respecto, conviene recordar la distinción entre infancia y niño, planteada por Diker (2008): *infancia* es el conjunto de intervenciones institucionales que, actuando sobre el niño, sobre las familias y sobre las instituciones de la infancia, producen lo que cada sociedad llama *niño*. De este modo, el niño no es ni el cuerpo biológico ni, en sentido estricto, la infancia: es más bien un efecto de la infancia, la superficie en la que la infancia ha inscripto sus operaciones. Ocurre que la infancia es una construcción social que en cada tiempo histórico adoptó características específicas: «los niños fueron concebidos, tratados, institucionalizados, acompañados de modos distintos según las épocas. Hubo así muchas infancias a lo largo del tiempo» (Carli, 1999:7). Tal como señala esta autora, la constitución de la niñez como sujeto sólo puede analizarse en la tensión estrecha que se produce entre la intervención adulta y la experiencia del niño, entre lo que se ha denominado la construcción social de la infancia y la historia irreplicable de cada niño, entre las regularidades que marcan el horizonte común que una sociedad construye para la generación infantil en una época y las trayectorias individuales.

Las nuevas formas de la experiencia social, en un contexto de redefinición de las políticas públicas, de las lógicas familiares y de los sistemas educativos, están modificando en forma inédita las condiciones en las cuales se construye la identidad de los niños y transcurren las infancias de las nuevas generaciones (Carli, 1999). Chiqui González insiste sobre procesos que, desde su perspectiva, producen el olvido de la infancia<sup>54</sup>. Éste, sostiene, es tal vez el principal

---

filósofos, deportistas y pediatras) y los chicos, un "Congreso de los sueños" con los chicos de los Consejos de la Ciudad de los Niños haciendo realidad su propuesta 2005/6 y una velada de premiación a los "Maestros del corazón".

- 52 Por ejemplo, con la ayuda de sus padres o adultos que los acompañaron a partir de dibujos o colores que simbolizaban las palabras que consideraban más importantes.
- 53 Estas fueron las diez palabras más votadas por los niños menores de seis años. La palabra *papá* no apareció entre los niños provenientes de sectores bajos ni medios-altos.
- 54 Un interesante enfoque sobre este tema es el que aporta Carli, cuando afirma que «las infancias se configuran con nuevos rasgos en sociedades caracterizadas, entre otros fenómenos, por la incertidumbre frente al futuro, por la caducidad de nuestras representaciones sobre ellas y por el desentendimiento de los adultos, pero también por las dificultades de dar forma a un nuevo imaginario sobre la infancia. Desapareció "nuestra" infancia, la de los que hoy somos adultos, la que quedó grabada en la memoria biográfica, y la de los que advienen al mundo nos resulta ignota, compleja, por momentos incomprensible e incontrolable desde las instituciones» (1999:16).

error del mundo adulto: «Nos olvidamos rápidamente de la infancia y la gente le adjudica, con razón, muchos méritos». Esta posición se inscribe en planteos más amplios sobre la infancia, desarrollados en diferentes campos del saber e interesados en comprender *la cadena histórica entre las generaciones*, en un contexto de debilitamiento del lazo social. Evoca invariablemente la memoria de la experiencia infantil en nuestra biografía adulta, las huellas de un pasado inscripto en el presente, nos interpela en tanto interlocutores de ese niño desde diversas posiciones<sup>55</sup>. Se trata de una mirada que vuelve a ubicar *la condición humana de todo proceso educativo* para desde allí potenciar demandas, desafíos y ejercicios de responsabilidad pública (Carli, 1999).

En esta línea, el nacimiento y origen constituyen para González acontecimientos que suceden principalmente en la infancia (*el origen de todo, la infancia es el momento de la invención más grande*), donde se pasa de lo real a lo imaginario y a los inventos en un minuto. La filósofa alemana Hannah Arendt decía «con cada nacimiento algo singularmente nuevo entra al mundo». Con esta expresión, Arendt no se refería al hecho biológico del nacimiento, sino al nacimiento «como acontecimiento biográfico de la acción humana, que al mismo tiempo que asegura la continuidad del mundo marca el advenimiento de algo radicalmente nuevo, irreductible a lo existente» (Diker, 2008:12). El nacimiento es para ella lo único que impide el retorno de lo mismo, lo que renueva sin cesar a la sociedad. Dirá que es imprescindible preservar lo que es nuevo y revolucionario en cada niño, proteger la novedad que traen los recién llegados para introducirla «como un fermento nuevo en un mundo ya viejo». Ésta es para Arendt la tarea de la educación: proteger la promesa de renovación que la infancia trae consigo y, al mismo tiempo, presentarles a los niños el mundo, hacerles allí un lugar, inscribirlos en la cadena de generaciones, pero también proteger ese mundo para que los niños encuentren el modo de realizar lo nuevo sin atentar contra él (Ibídem). Desde una concepción que recupera aportes de la pedagogía y la filosofía, las bases de las políticas educativas y culturales de Rosario se proponen recuperar el *mundo poético infantil* y sumergir también a los adultos en él.

### **La institucionalización de experiencias pre-existentes: debates en torno a las formas de construcción política**

Como se ha señalado anteriormente, parte de la oferta educativa municipal se ha organizado a partir de experiencias o proyectos que, de modo autogestionado, venían funcionando en la ciudad. Un ejemplo de esto es la Escuela de Animadores, cuya actividad nace de un trabajo sostenido por una cooperativa en el marco de debates más amplios en relación a las condiciones de realización de su tarea. La Cooperativa se organiza a partir de una serie de intereses compartidos entre diferentes animadores, no sólo en relación a la producción audiovisual sino también a partir de preocupaciones más amplias vinculadas a la consolidación de espacios culturales en la ciudad:

En una ciudad que no tuvo y no tiene un desarrollo industrial en la producción de dibujos animados y en medio de una acelerada evolución de las herramientas digitales para realizar y distribuir bienes audiovisuales, nuestra apuesta es poner el foco sobre el animador, sus motivaciones, su sensibilidad y su visión particular de la realidad, valorando la diversidad y la escala humana. Mientras en todo el mundo se producen cientos de horas de animación por día con fines comerciales, didácticos o expresivos y con 115 años de historia de la

---

55 Vale la entonces recordar el planteo de Freud respecto de la amnesia infantil en el adulto como de la presencia de lo infantil en el adulto.

animación a nuestra disposición, nuestro desafío es descubrir de que forma la animación rosarina puede ser una realidad sustentable con continuidad, que nos permita evolucionar y madurar, con carácter y temáticas propias, con sus canales de contacto con la comunidad que nos permitan sumarnos con nuestras producciones a una construcción colectiva de nuestra identidad y de nuestra cultura (Fuente: Documentos de la Cooperativa de Trabajo Animadores de Rosario Ltda.)

Aquellos que actualmente forman parte de la Cooperativa, venían trabajando juntos desde hace más de 15 años y tienen en común haber compartido una experiencia anterior en el taller de Luis Bras, animador independiente de la ciudad de Rosario<sup>56</sup>. En 1995, Bras fallece y sus hijos ofrecieron el taller donde trabajaba en alquiler, con todas las herramientas, libros y maquetas que permanecían en el sótano donde solía dar clases. Quienes fueron sus alumnos, comenzaron a dictar talleres en este lugar, en una experiencia similar a la que actualmente se desarrolla en la Escuela de Animadores: una propuesta de cursos de 12 clases, de tres meses de duración. Ninguno de los que comenzaron a nuclearse en la cooperativa tenía experiencia docente, por lo que la posterior creación y funcionamiento de la escuela constituyó para muchos un espacio también de formación como docentes: «Nosotros no somos animadores profesionales, aunque los que trabajamos acá vivimos de la animación desde hace un tiempo. Muchas cosas las fuimos aprendiendo con nuestros alumnos. Por ahí vienen con un software nuevo que aprendemos a manejarlo en conjunto». Trabajaron allí por tres años, cuando el dueño del sótano decidió alquilárselo como depósito a un bar que funcionaba en el primer piso. En el año 2004, el Centro Audiovisual de la municipalidad de Rosario les propuso *institucionalizar* la experiencia, con la organización de una carrera de tres años. Desde la cooperativa, se planteó orientar la formación a dibujantes que ya estuvieran en actividad (*no empezar desde cero*), concentrando la propuesta en cuestiones vinculadas a la animación por un período de dos cuatrimestres. Además, se planteó la posibilidad de crear un programa de televisión que difundiera las producciones de los estudiantes y docentes de la escuela (hoy, *Cabeza de ratón*)<sup>57</sup>:

Alentar a 30 dibujantes por año que produjeran nuevos trabajos sin tener un soporte para después exhibirlos no tenía sentido. El proyecto de la escuela tenía que comprender en la misma iniciativa la creación de un programa de tele que todos los años diera salida a todos los trabajos que se produjeran acá y poner abajo en un mismo proyecto a todos los dibujantes que andaban sueltos por la ciudad (Entrevista a coordinador *Escuela para Animadores, Rosario*).

En el año 2005, la cooperativa realizó un relevamiento de las producciones audiovisuales de animación de la ciudad de Rosario entre 195 y 2005, que editó conjuntamente con el Centro Audiovisual de Rosario dependiente de la municipalidad en dos DVD titulados *40 años de animación en Rosario*. En este material, se reunieron entre 90 y 100 cortos con una duración total de ocho horas de animación, en diferentes formatos filmicos. En 2006, comenzó a funcionar la Escuela de Animadores en una gestión conjunta entre la Secretaría de Cultura de Rosario y la cooperativa. Como señaláramos, funciona en las instalaciones de La Isla de los

<sup>56</sup> Bras fue un animador rosarino autodidacta y es considerado el fundador de la animación en Rosario. Trabajó en un sótano que está en San Lorenzo y Corrientes, durante los años 60 y 70. Fue docente en la Facultad de Bellas Artes de la Universidad Nacional de Rosario

<sup>57</sup> Este programa de televisión es, actualmente, uno de los proyectos principales de la cooperativa: la mayoría de las producciones realizadas en la Escuela de Animadores se consideran contenidos para el programa. Representa no sólo la posibilidad de difundir la experiencia de la escuela en la ciudad de Rosario, sino también ampliar los márgenes de visibilidad de la propia Cooperativa a potenciales interesados en contratar sus servicios.

Inventos, y por tal motivo ambas instituciones se han distribuido el funcionamiento y usos de los espacios de la escuela: la *isla* lo utiliza como parte de los recorridos didácticos-pedagógicos que ofrece a los alumnos de escuelas rosarinas, y la *escuela* lo utiliza los cinco días de la semana para el dictado de los cursos por la noche. Para aquellos que forman parte del grupo inicial de la cooperativa, la experiencia actual guarda continuidades y diferencias con los primeros años al frente del *sótano de Bras*:

La gran diferencia entre la primera época del Taller del Sótano que era un taller privado y esto que es un espacio público. Esa es justamente la diferencia en el alcance del proyecto. Tenemos estudiantes de afuera, de Santa Fe capital, de Paraná, de Córdoba, una chica de Chile, el año anterior han venido de Tucumán. (...) A nosotros nos gusta pensarlo como un espacio de sensibilización del tipo que ya sabe que quiere ser realizador (Entrevista a docente de la *Escuela para Animadores, Rosario*).

La creación de la escuela no fue acompañada con la creación de cargos docentes para aquellos que dictan los cursos y talleres. Los alumnos que concurren abonan una cuota mensual de \$100, de cuya recaudación se destina una parte al pago de los sueldos. Los docentes que se desempeñan en la escuela son contratados por el gobierno municipal por el período de abril-noviembre, renovable cada año. Los estipendios que reciben son proporcionales a la recaudación mensual de la escuela, aunque se estima un pago de \$120 por clase<sup>58</sup>. Por otra parte, la inserción laboral de aquellos que concurren a la escuela es una preocupación entre los docentes, particularmente compleja porque la mayor parte de la producción audiovisual en nuestro país se concentra en productoras privadas radicadas en la Ciudad de Buenos Aires:

Tiende a ver la mejor forma de insertarnos nosotros acá en la sopa que es en este momento la producción cultural de la ciudad (...) En Buenos Aires hay escuelas que son privadas, que son a la vez productoras y tienen a la vez un espacio de enseñanza. Si bien pagás una cuota bastante cara, si sos capaz y mostrás que podés laburar salís de ahí y trabajás. Nosotros no tenemos esa posibilidad salvo esta instancia de tener nuestro propio programa de televisión que es una gestión con la Secretaría de Cultura y con los canales de la ciudad. Cuando abrimos la escuela, nos preguntamos para qué formar animadores en una ciudad que no tiene industria de la animación. ¿Cuál es el perfil del egresado? ¿Dónde se puede insertar laboralmente? (Entrevista a docente *Escuela para Animadores*).

El financiamiento de las actividades de la cooperativa y la ampliación de la escuela depende en parte de la participación en diferentes programas y políticas públicas orientadas al estímulo de la producción audiovisual<sup>59</sup>. Es interesante destacar que este tipo de emprendimientos y experiencias locales no se restringen exclusivamente a las condiciones municipales, sino que se encuentran atravesadas por iniciativas gubernamentales provinciales y nacionales. Al momento de realizarse el trabajo de campo en la ciudad de Rosario, se debatía en el Congreso la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (conocida también como *Ley de Medios*), la cual generaba una importante expectativa en las cooperativas y asociaciones de pequeños productores audiovisuales y trabajadores independientes de la animación por las posibilidades que abre respecto de financiamiento y difusión:

<sup>58</sup> Esta cifra corresponde al momento de realización del trabajo de campo, en agosto de 2010.

<sup>59</sup> En abril de 2008, Rosario fue sede del Segundo Encuentro Regional de Animadores Independientes. El evento fue organizado por la Escuela para Animadores de Rosario, el Centro Audiovisual Rosario y la Isla de los Inventos. Asistieron animadores de todo el país, Chile y Uruguay.

En el rubro audiovisual hay una apuesta que en algunos puntos se toca con la gestión nacional de audiovisual. Algunas cosas que vemos desde acá muy complicado poder correr a la par de los subsidios, los créditos, estar al día, pero aún hoy con todos los cambios que hubo, es muy complicado estando acá insertarse en esa disponibilidad de plata que puede haber o el circuito. Produzco independiente pero, ¿después que hago con la película? Esto mientras se resuelve el tema de la ley de medios, la participación en nuevos canales, un perfil más parecido al que queremos producir nosotros. En los canales privados hay que comprar el espacio, conseguir pauta publicitaria, también cogestionar con la provincia para que pauten ahí adentro. Es el terror a la soledad de hacer una animación y después no saber dónde ponerla. Acá encuentran un espacio de contención y de expresión, de poder mostrar lo que hacen y de aprender nuevas formas de hacer cosas (Docente *Escuela para Animadores*).

Cada artista tiene que encontrar su escala: si quiere salir a conquistar el mundo o si quiere que lo vea su vecino y amigos de la cuadra. Eso afecta mucho la temática y la forma de trabajar (Coordinador *Escuela para Animadores*).

La producción de *Cabeza de ratón* se sostiene, en gran medida, a partir del trabajo de los docentes y alumnos de la cooperativa. De hecho, todos los trabajos que se producen en la escuela y en la cooperativa se difunden por este medio, en trece programas de treinta minutos de duración cada uno en el transcurso de un año. Los honorarios que perciben por su realización se encuentran por debajo del promedio del mercado: «Todos los chicos que están trabajando en Cabeza de Ratón están cobrando un cuarto de lo que cobrarían en otro lado; pero el concepto completo de trabajo es nuestro, estamos creciendo en todos los aspectos del programa y recién ahora con la tercera temporada llega la posibilidad de programarlo afuera en Santa Fe capital, mandarlo a Uruguay. Se hizo una tirada de mil copias la primera temporada y ahora con la tercera vamos a hacer un compilado. Vamos a tratar de hacer el estreno en una sala de cine, a esa escala vamos cerrando el circuito acá». La posibilidad de realizar trabajos *por encargo* representa un ingreso de dinero adicional para la cooperativa, al mismo tiempo que expresa el valor de dichos honorarios en el mercado. Sin embargo, trasladar luego esos costos a las producciones rosarinas, suele ser prácticamente imposible: «Los trabajos por encargo que hacemos en la cooperativa nos pone en la escala real. Si nos hacen un contrato para Paka Paka [en el momento de realizar la entrevista, se trataba de un programa de Canal Encuentro. Hoy *Paka Paka* es un canal en sí mismo] y aparece el número de lo que se cobra este trabajo en Buenos Aires... después es complicado hacerlo con las cifras de acá». Sumado a esto, la cogestión entre la municipalidad y la cooperativa supone la inscripción de la segunda en una serie de marcos legales y normativos propios de sector estatal, como por ejemplo todo aquello vinculado a lo patrimonial y la compra de bienes o equipamiento:

Nosotros [la cooperativa] estamos poniendo muchas cosas nuestras, todo este montaje de museo, la videoteca, proyector, la mitad de las computadoras las trajimos desde la cooperativa. Pero hay una serie de normativa de la municipalidad que, para evitar robos o desfalcos, impide la compra de bienes de capital. Entonces, quiero comprar libros, “no se puede” quiero comprar DVD, “no se puede”. Hay que hacer toda una vuelta o bien olvidarse. Si yo consigo que una casa de computación ponga un aviso en Cabeza de Ratón y nos de una computadora, es un anunciante que ganamos y eso nos ahorra un trámite que llevaría año y medio (Entrevista a docente *Escuela para Animadores*).

La velocidad de las transformaciones tecnológicas que han tenido lugar en las últimas décadas ha facilitado el acceso a soportes digitales, tanto de uso doméstico como profesional. La disponibilidad de tecnología por parte de los alumnos representa, en los hechos, una disminución en los costos de equipamiento de la escuela y permite ampliar la capacidad de producción por parte de éstos. Estas cuestiones se expresan, asimismo, en los contenidos de los cursos que ofrece la escuela, toda vez que la propuesta pedagógica se ha orientado a la apropiación de lenguajes estéticos, antes que el dominio técnico de programas o soportes digitales. En el marco de estas preocupaciones, los docentes de la escuela insisten en reflexionar críticamente sobre las condiciones de producción de audiovisuales y animaciones en Argentina y, en particular, en la ciudad de Rosario:

Nosotros les rompemos mucho para que entiendan que estamos produciendo en el fondo del mundo, en una ciudad que no tiene industria, que da mucho trabajo hacer un corto independiente. A los japoneses no les va a cambiar mucho la historia que vos hagas un manga divino. Ha pasado que vienen chicos chiquitos y como dibujan, manejan muy bien photoshop y hacen cosas divinas. No les cortamos las piernas pero digo, pasada esa primera instancia de querer subirse a algún género tratar de que apliquen eso que saben hacer a un registro más personal. Se trata de hacer lo que uno tiene ganas, cuidando que tenga un registro local, que se note que está hecho en Rosario y después tratar que alguien lo compre es la ruta que nosotros venimos haciendo desde hace bastante tiempo (Entrevista coordinador de la *Escuela para Animadores*).

Hay que diferenciar dos vertientes en los que trabajamos con dibujos animados. Está la animación industrial que se dedica a hacer series, largometrajes o publicidades para televisión y está la animación independiente o artesanal, que son aplicaciones no comerciales de la animación y tienen que ver con actividades más expresivas (Docente de la *Escuela para Animadores*).

Esta idea de *producir desde el fin del mundo* dio título al libro editado a principios de 2011 por la Escuela de Animadores «*Haciendo dibujitos en el fin del mundo. El libro de la Escuela para Animadores de Rosario*», editado por el Centro Audiovisual Rosario (CAR), dependiente de la Secretaría de Cultura y Educación de la municipalidad. El libro se propone «resumir la experiencia reunida durante los primeros cinco años de funcionamiento de la Escuela para Animadores de Rosario», a partir de una recopilación de opiniones e ilustraciones elaboradas por los docentes de la escuela sobre los contenidos que se despliegan cada año a lo largo del curso<sup>60</sup>.

Otro ejemplo de estas dinámicas de *institucionalización de experiencias pre-existentes es la Escuela de Artes Urbanas*. Se trata de un «proyecto de inclusión social» destinado a adolescentes y jóvenes que genera un espacio de capacitación, investigación y producción<sup>61</sup> de

<sup>60</sup> La versión digital del libro se encuentra disponible en [www.escuelaanimadores.com.ar](http://www.escuelaanimadores.com.ar). El libro se organiza en una introducción y tres capítulos: 1) Nuestra historia y contexto, 2) Los dibujitos animados y el cine; y 3) Animación y todo lo demás.

<sup>61</sup> La propuesta de producción está pensada para los alumnos que ya tienen un recorrido de años anteriores en talleres. La idea es la formación de un grupo estable de entrenamiento y producción, no mayor a 15 personas «Con la idea de la apropiación del espacio público y poder modificarlo como espacio escénico, y tomándolo como un lugar distinto donde poder plasmar lo aprendido, se expondrán estas producciones, realizando intervenciones urbanas, recorrido por las calles,

las artes urbanas (acrobacia, malabares, teatro) con metodologías participativas y de integración a través de actividades recreativas, culturales y expresivas; «facilitando el fortalecimiento de la identidad y su inserción en el mercado laboral por medio de la adquisición de conocimientos y desarrollo de nuevas capacidades». De un modo similar a la Escuela de Animadores, este espacio nace de una experiencia particular de un grupo de «artistas que ya venía, callejeros la mayoría, gente vinculada al teatro popular, muy atenta a una demanda. Había mucha gente haciendo espectáculos de calle y no había un espacio que le permitiera desarrollar eso<sup>62</sup>». Durante los primeros años, funcionó bajo el sello de una ONG financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo en un convenio donde la municipalidad funcionaba como garante. Posteriormente, el gobierno municipal incluyó esta propuesta entre sus políticas. El municipio da libertad para la definición de la propuesta curricular de la escuela y paga los sueldos de los docentes talleristas. Las primeras designaciones docentes se hicieron por concurso. No necesariamente, esos cargos fueron ocupados por personas con experiencia en la docencia, en términos de antigüedad en el sistema formal, sino que se priorizaron los saberes en el oficio:

Como no había escuelas de esto, la mayoría trabajábamos por oficio, aprendíamos en el oficio, viviendo de eso y para eso, toda esa gente que transitó cierta experiencia cómo organizarla para transmitirla. Fue algo bastante inteligente a mi parecer porque hasta el momento nadie se había planteado cómo iba aprendiendo, entonces te obligó a ver cómo transmitirlo y después ocurre como la mayoría de los docentes son artistas empezó a emigrar de otros espectáculos y también obligó a ir retroalimentando el plantel docente. Muchos también son chicos que habían estado en 1° año, que habían venido del barrio, no cortaron en ningún momento, lo tomaron en serio (Docente *Escuela de Artes Urbanas*).

Actualmente, con base en el *Galpón 17*, el funcionamiento de este espacio es de carácter comunitario y compartido entre la *Escuela de Artes Urbanas*, talleristas y artistas independientes.

Estos galpones estaban abandonados, eran galpones portuarios. Nosotros teníamos los elementos y la municipalidad cedió los espacios y de ahí empezaron a salir talleres de acá, mucho taller a la gorra. Después hacían galas a la gorra, gente que venía a entrenar acá o tomaba talleres, se hacía la gala y se arreglaba un poco todo. Con el tiempo empezó a venir cada vez más gente y pasamos a otra instancia, por ejemplo talleres de malabares. Había cada vez más demanda y estaba la idea de hacer una escuela más integral con carga horaria, darles todas las herramientas posibles, la idea era propiciar mejor lo que ya se estaba gestando (Docente de la *Escuela de Artes Urbanas*).

A partir del 2006 pasa a la dependencia de la Secretaría de Cultura municipal, la cual apoya y sostiene las actividades y su mantenimiento, sumado al aporte voluntario de docentes, artistas, alumnos, así como también con lo recaudado en las funciones especiales. Los ejes de trabajo de este espacio son: encuentro, capacitación y producción de artistas urbanos. Estos tres ejes son abordados a partir de: escuela de teatro y circo, escuela de teatro callejero<sup>63</sup>, talleres de circo y

---

semáforos, funciones, etc. Habilitar espacios de muestra de producción en distintas instituciones municipales, organizaciones sociales, eventos culturales, etc. Este “hacer función” tiene como objetivo la utilización de este medio como para ampliar la experiencia artística delante de un público y de esa manera promocionar las actividades de la escuela».

En <http://escuelaartesurbanas.wordpress.com>

<sup>62</sup> Entrevista docente *Escuela de Artes Urbanas*.

<sup>63</sup> La Escuela de Arte Callejero es una especialidad, cuya formación está organizada en 5 cuatrimestres. Los contenidos básicos del primer año son: 1) *Introducción a Audiopercepción* (la música en sus

danza, banda de circo (orquesta circense) y un espacio de entrenamiento e intercambio. En este marco, brinda una formación integral en artes urbanas de 2 años de duración, organizada en diez módulos<sup>64</sup>.

La escuela siempre tuvo un perfil que era dar un espacio de entrenamiento, de construcción y de producción. Decidimos hacer una escuela con carga horaria, veníamos viendo experiencias de otros lugares, después de Argentina, cómo se trabajaba con otras situaciones, qué eran los perfiles que ellos buscaban y ver cómo podíamos adaptarlo a la realidad de acá. Después de discutirlo bastante, en vez de un lugar de profesionalización se decidió a la gente que ya maneja más o menos alguna herramienta hacerlo más integral, y ahí se definió las materias que tuvieran un abanico enorme, acrobacia, las físicas tienen mucha acrobacia, trapecio, tela, malabares, tiene mucho que ver lo expresivo. La mayor carga horaria tiene que ver con lo expresivo como danza, audioperceptiva, teatro, clown, arte escénico, son materias que apuntaban a la expresividad (Docente *Escuela de Artes Urbanas*).

Los alumnos que concurren no son sólo residentes de Rosario, sino que incluso provienen de países como Venezuela, Chile, Uruguay, Ecuador y Francia: «hay gente que viene de distintos lugares, hay una riqueza cultural también y como el circo, la gente que hace artes urbanas está muy vinculada al viajar, es una manera también de estimular eso<sup>65</sup>». De modo similar a otras experiencias municipales, la escuela dispone de un espacio para la práctica que es de uso libre y permite la sociabilidad de jóvenes de diferentes distritos y barrios de Rosario:

Vienen chicos de los barrios, los que hacen hip hop por ejemplo. Se les da el espacio para que practiquen y vienen chicos de los barrios más humildes con los de pleno centro que parecen de la propaganda de cereales compartiendo juntos. Hay una situación de mutuo respeto y admiración porque el acróbata de clase alta tiene su técnica una muy limpia y el otro tiene una cosa salvaje y una locura de destreza que la aprendió en la calle y se terminan mezclando. Los chicos de hip hop hacen también cosas de malabarista y de acrobacia y los otros de hip hop. Después por ahí se encuentran en la calle y se conocen, gente de clases distintas y se conocen por un lugar en común, eso es lo que más mantiene este lugar, que puedan venir en bici, estamos en pleno centro pero pueden venir en bici y se genera este cambio. También lo que se genera es que muchos han quedado, chicos de un barrio humilde que se enamoró de una chica de clase de tela, vinieron por eso y después se engancharon.

### **Algunas reflexiones finales**

En el transcurso de las últimas décadas, las principales iniciativas municipales en materia educativa impulsadas en Rosario se han concebido en articulación con políticas culturales más

---

aspectos Formales y estructurales y su relación con el movimiento corporal). 2) Acrobacia combinada (preparación corporal para espiar las cosas cabeza abajo, patas para arriba. Juegos, pasajes de peso, equilibrios, coordinación, atención y reacción, distintos apoyos), 3) Improvisación y recursos teatrales callejeros para la composición dramática (convocatoria, pasacalle, parada, collage); y 4) Cuerpo Escénico (rituales, intervenciones urbanas, hechos performáticos, bases del teatro-danza, cruces e intersecciones de lenguajes).

64 Los módulos del primer año son: malabares, audioperceptiva, clown, acrobacia, trapecio, tela, entrenamiento escénico, acrobacia, teatro, danza. Los módulos del segundo año son: poética del movimiento, parada de manos, acrosport, cuerpo, objeto y movimiento, laboratorio de creación, entrenamiento escénico, mimo, composición aérea, práctica de la enseñanza y teatro.

65 Entrevista docente Escuela de Artes Urbanas



amplias. Estos diferentes programas e iniciativas educativas locales deben comprenderse, asimismo, a la luz de procesos de *organización cultural del territorio*. Como se vio anteriormente, la ciudad viene impulsando desde hace ya varios años un complejo proceso de descentralización; en cuya lógica se inscriben las políticas educativas y culturales. En el caso de Rosario, ambos ejes han orientado las iniciativas estatales en materia educativa; con mayor énfasis en la generación de espacios «alternativos» a los ofrecidos por el sistema educativo y fuertemente articulados con las políticas culturales más amplias del distrito. En muchos casos estos espacios educativo-culturales de la ciudad, sostenidos por el municipio, nacieron originalmente de experiencias impulsadas por grupos de artistas o con cierto arraigo en la escena cultural rosarina. Es decir, si bien el gobierno local creó instalaciones y acondicionó los espacios en los cuales dichas ofertas funcionan, en algunos casos los proyectos pedagógico-culturales que allí se despliegan hunden sus raíces en iniciativas anteriores sostenidas por diferentes colectivos de manera auto-organizada. Todas las políticas educativo-culturales impulsadas por el municipio se inscriben en un debate más amplio acerca del vínculo entre urbanismo, cultura y educación, principalmente en términos de las llamadas *ciudades educadoras*. A continuación, se presentará brevemente los fundamentos de dicha perspectiva y luego se analizarán las relaciones de este movimiento con la propia historia rosarina, en términos de las herencias de proyectos político-pedagógicos locales y que de diferentes maneras se reactualizaron al calor de las experiencias europeas y latinoamericanas de *ciudades educadoras*.

Uno de los ejes a partir de los cuales es posible analizar estas experiencias, refiere a las formas de entender su disputa o no con *lo escolar*. Retomando los aportes de Vincent, Lahire y Thin (1994), entre la *institución escolar* y la *forma escolar* se hace necesario establecer una distinción. Desde su perspectiva, lo que está consolidándose es una progresiva “escolarización” o pedagogización de aquellos ámbitos de socialización y formación ajenos al sistema educativo formal. La forma escolar de socialización, de relacionarse socialmente en una actividad de enseñanza – aprendizaje, configurada a partir de los siglos XVI y XVII y caracterizada por la codificación de una serie de saberes y prácticas, la sujeción de los alumnos y profesores a reglamentaciones impersonales, ha invadido, según estos autores, otros ámbitos de socialización, enseñanza y aprendizaje. Así, las actividades formativas a cargo de las familias ocupan cada vez más el tiempo no escolar. Estas actividades, organizadas por instituciones públicas o privadas y dirigidas por especialistas, adoptan en su configuración formas escolares. En síntesis, sostiene, no están surgiendo nuevos modos de socialización y educación, sino que, por el contrario, lo que estaría sucediendo es que las formas escolares han sido adoptadas por las agencias educativas no escolares como las únicas formas posibles y legítimas de configurar socialmente las actividades formativas. Este proceso expansivo de las formas escolares, y su condición hegemónica como modo de socialización dominante, *junto a la propensión de hacer de cada instante un instante educativo y de cada actividad una actividad educativa*, y al creciente reconocimiento social de las clasificaciones, jerarquizaciones y divisiones escolares serían los elementos constitutivos de esa escolarización que caracteriza a las sociedades actuales. Tal como fuera señalado en el inicio del capítulo, no debemos confundir institución escolar y forma escolar; siendo que esta última no se circunscribe a la primera sino que opera cada vez con más fuerza en otros ámbitos sociales. De algún modo, la noción de *forma escolar* permite trascender una falsa disputa entre *dentro* y *fuera* de la escuela, o entre *lo escolar* y *lo no escolar* en términos de las políticas analizadas. Asimismo, las experiencias reseñadas en este capítulo expresan una serie de orientaciones que otorgan nuevos sentidos a las políticas

educativas, en el marco de procesos más amplios de redefinición del espacio, tiempo y sujetos. Se busca instalar un nuevo lenguaje, al mismo tiempo que construir otros lugares para los sujetos en tanto ciudadanos. En términos más amplios, se trata de propuestas que, por un lado conllevan una crítica de fondo a las relaciones que los procesos de reforma han persistido en instalar, en torno a los espacios públicos y los vínculos entre diferentes sectores sociales en el espacio público; aunque paradójicamente algunas de estas propuestas se han construido sobre experiencias y esfuerzos que de modo complejo venían sosteniendo colectivos particulares. Es decir, la posibilidad de consolidar algunas de estas políticas (como por ejemplo la Escuela para Animadores) se ha hecho posible sobre condiciones de trabajo precarias para quienes en ellas se desempeñan (contratos a términos, falta de creación de cargos docentes, etc.).

## CONCLUSIONES

### **Algunas reflexiones finales sobre las políticas públicas, la educación y los gobiernos municipales**

Los procesos de construcción de las políticas públicas en el campo educativo involucran en su desarrollo la puja entre diversos actores que pugnan por establecer su sentido en contextos específicos que fijan formas particulares de reglas de juego que restringen y posibilitan formas de acción. Los "modelos de poder" (Popkewitz y Pereyra, 1994) que configuran cada contexto estructuran las posibilidades de acción de los actores involucrados. A lo largo de esta tesis se han compartido algunas reflexiones en torno a dichos procesos en los municipios, haciendo especial énfasis en los sentidos y prácticas de aquellos que se desempeñan cotidianamente en instituciones vinculadas con lo educativo. Estas preocupaciones se enmarcan en otras más amplias acerca de los procesos de participación, los espacios públicos y la ampliación de derechos; para lo cual parece pertinente atender a un análisis específico de la compleja red de relaciones que tienen lugar en los ámbitos locales. Y si bien algunos de estos temas no constituyen una novedad para las ciencias sociales, queda claro que en las últimas décadas han tenido lugar una serie de transformaciones que impactan sensiblemente en las formas de ejercicio del poder y en los sentidos y prácticas que los sujetos movilizan en relación a las políticas públicas y sus procesos de construcción.

Si bien la municipalización y el otorgamiento de mayores niveles de autonomía a las instituciones educativas han formado parte de algunas de las propuestas descentralizadoras en América Latina, en Argentina los procesos de transferencia no avanzaron hasta el nivel municipal. Sin embargo, los municipios constituyen agentes de relativo peso en el gobierno de la educación en nuestro país en el marco de procesos históricos más amplios de construcción del federalismo. En este sentido, la construcción de las políticas educativas a nivel municipal se da en la tensión entre propuestas de democratización y transferencia de responsabilidades desde las instancias centrales de gobierno a los niveles subnacionales, en un contexto de reorientación de las políticas públicas caracterizado por nuevos modos de regulación y cambios en los modos de acumulación política en los espacios locales. Tal como fuera señalado en la introducción de este trabajo, si bien las responsabilidades y competencias municipales en educación son anteriores a los procesos de reforma implementados en nuestro país en las últimas décadas, el impacto que estos han tenido en las formas de gobernar, así como en la definición de políticas públicas merece especial consideración.

El estudio de los modos de construcción de la política pública en el ámbito municipal supone especial atención a estas cuestiones. Sin negar los factores estructurales que definen muchas de las condiciones en las cuales la construcción de las políticas educativas tiene lugar; en el curso de la investigación se indagó respecto de las posibilidades que tienen los Estados municipales respecto de la construcción de nuevos sentidos y orientaciones en el campo de las políticas públicas.

1. La revisión bibliográfica da cuenta de un temprano interés de las ciencias sociales y jurídicas en relación a las competencias y responsabilidades municipales; Si bien en los orígenes del Estado nacional los debates en torno a la naturaleza jurídica de los

gobiernos municipales ocuparon un lugar especial, las discusiones en torno al carácter autónomo o autárquico de los municipios se reactualizan y adquieren sentidos particulares en los últimos años.

2. La posibilidad de consolidar los llamados gobiernos de proximidad se inscribe en estrategias y políticas de carácter local que permiten el conocimiento de problemáticas y necesidades particulares. Este tipo de agenda construida localmente, resulta mucho más compleja en escalas más extensas, como la provincial.
3. En el caso de Morón, asistimos a un proceso de redefinición del papel histórico desempeñado por el Estado en materia educativa, a la vez que se redefinen las responsabilidades de las instituciones y de la sociedad civil. Estas transformaciones ponen en cuestión el discurso tradicional acerca de la educación pública, le otorgan nuevos sentidos y definen nuevos modos de articulación del gobierno federal. Los vínculos entre el gobierno nacional, las provincias y los municipios atraviesan los modos de construcción de la política pública, en el marco de discusiones más amplias acerca del federalismo en nuestro país. Si durante más de un siglo sólo una parte de las funciones que correspondían al Estado nacional y a los provinciales estuvieron explícitamente delimitadas; las políticas destinadas a regular el conjunto del sistema educativo a partir de los procesos de transferencia de los servicios a los gobiernos provinciales han redefinido este rol histórico del Estado nacional. Al mismo tiempo, la discusión sobre los nuevos modos de regulación de las políticas educativas adquiere sentido en el marco de estos procesos más amplios de redefinición de los vínculos entre los distintos niveles de gobierno. En el caso de Rosario, la presencia de las políticas culturales en el campo educativo es muy significativa; y es desde esta concepción que se construyen iniciativas que buscan trascender las narrativas pedagógicas más clásicas; así como también construir nuevos parámetros y criterios a partir de los cuales definir los sentidos de dichas políticas (la infancia, por ejemplo).
4. En relación a los procesos de construcción de la política pública en los diferentes niveles de Estado, es importante desmitificar al menos dos ideas: 1) que las políticas diseñadas en el nivel nacional se implementan en las provincias y municipios tal cual han sido pensadas; y 2) que las condiciones locales regulan sólo débilmente las formas de construcción e implementación de las políticas. Las políticas educativas impulsadas por los gobiernos municipales participan de procesos más amplios de *recontextualización* de la política (Ball, 2002), en los cuales políticos y administradores del Estado reconstruyen las orientaciones provinciales y locales a través de complejos procesos de legitimación de las iniciativas oficiales.
5. Los procesos de construcción de las políticas educativas en los ámbitos municipales no pueden pensarse por fuera de los procesos de reforma implementados en nuestro país, habida cuenta del profundo cambio en el papel del Estado en la prestación de bienes y servicios: las nuevas formas de gobierno y gestión de los sistemas educativos, diseñadas e implementadas en las últimas décadas pueden ser consideradas como una nueva regulación de las políticas y de la acción del Estado en materia educativa (Oliveira Andrade, 2005). Si bien en Argentina la transferencia de estas responsabilidades no se tradujo en la *municipalización* de la educación, esto no implica la ausencia de políticas sociales y educativas promovidas por los propios gobiernos

municipales para la atención de demandas y necesidades locales, así como la consolidación de proyectos políticos con ajuste a ciertos fines, como la democratización de las relaciones políticas y los modos de construcción de la política pública. Asimismo, es importante destacar que varios de los esfuerzos del gobierno local en materia educativa, principalmente en el municipio de Morón, han estado orientados a consolidar ofertas o experiencias alternativas a la provista por los otros niveles de gobierno; lo cual supone asimismo un debate en relación a las posibilidades de implementar este tipo de estrategias en una escala mayor.

6. El análisis de las políticas públicas en el ámbito municipal supone, al mismo tiempo, el debate respecto de la autonomía y la autarquía municipal a la luz de los procesos históricos de institucionalización del régimen municipal en nuestro país. En Argentina, las competencias municipales se han configurado de modo desigual a la luz de las diversas interpretaciones de los mandatos constitucionales.
7. Dado que no hay posibilidades de interpretación adecuada de estos procesos separada de los ámbitos específicos en los cuales tienen lugar, la contextualización en términos de quiénes decide qué, en función de qué proyecto, con qué objetivos y mecanismos son clave para comprender los modos de construcción de la política pública. En este sentido, el análisis de estos procesos requiere una mirada atenta a las prácticas que cotidianamente desarrollan los sujetos en diferentes ámbitos de la vida social.
8. El análisis de las «tomas de posición» en relación al Estado en los municipios de Morón y Rosario permite comprender la trama compleja de vínculos y sentidos que los sujetos construyen en relación a las modalidades de intervención o actuación estatal.
9. Particularmente en lo que hace a la educación, el Estado municipal es un agente importante en la prestación de servicios en el ámbito local. Como decíamos anteriormente, sería un error asociar esto con las propuestas de municipalización de la educación propias de racionalidades neoliberales. Sin embargo, la expansión de las competencias y responsabilidades de los gobiernos locales en materia educativa enfrenta a los municipios a una tensión insoslayable: pese a pronunciarse críticos a los procesos de municipalización educativa, la ampliación de los márgenes de acción indudablemente reconfiguran la relación con los gobiernos provinciales.
10. El estudio de estas experiencias permite observar una serie de procesos más amplios, vinculados con los derechos de ciudadanía, y principalmente el derecho a la educación, que se disputan y materializan más allá de la escuela.

Estas orientaciones expresan cómo, en un escenario complejo como es el particular federalismo argentino, existen condiciones objetivas y subjetivas para crear, renovar y jerarquizar el lugar de la educación en el ámbito local en función de un proyecto social orientado a la ampliación de los márgenes de participación social y a la consolidación del derecho a la educación más allá de los límites del sistema formal.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ABOY CARLES, G. (2001) *Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Rosario, Homo Sapiens.
- ACHILLI, E. (2010) *Escuela, familia y desigualdad social. Una antropología en tiempos neoliberales*. Buenos Aires, Laborde Editor.
- ALMANDOZ, M. R. (1998) «Algunas pistas para la reflexión. Condiciones y medio ambiente del trabajo docente». Buenos Aires, La Tiza.
- ANDRENACCI, L. (2001) *La política social de los gobiernos locales en la región metropolitana de Buenos Aires*. VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires.
- ANNUNZIATA, R. (2011) «Los mecanismos participativos como puesta en escena de la proximidad. La experiencia del municipio de Morón». En NARDACCHIONE, F. *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente*. Buenos Aires, Prometeo.
- (2010) *El Presupuesto Participativo y las transformaciones en la legitimidad política. Reflexiones a partir de los casos argentinos de Morón, Rosario y Ciudad de Buenos Aires*. Congress of the Latin American Studies Association.
- (2010b) «Apostando a lo local. La democracia de proximidad en el municipio de Morón». En POUSADELA, M. I. *Las izquierdas latinoamericanas. De la oposición al poder*. Buenos Aires, CLACSO.
- (2009) «De tijeras y espejos. Política de la proximidad y elecciones 2007 en el municipio de Morón». En CHERESKY, I. *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*. Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- (2009) «La participación ciudadana. Nuevas formas y conceptos». Ponencia presentada en 5º *Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani*. Buenos Aires, Noviembre.
- (2006) «Ni oficialista, ni opositor: más acá de la nacionalización de la campaña. La significación del caso moronense», en CHERESKY, I. (comp.) *La política después de los partidos*, Buenos Aires, Prometeo.
- ARAMOUNI, A. (2000) *Derecho municipal*. Buenos Aires, Astrea.
- AROCENA, J. (1995) *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*. Venezuela, Nueva Sociedad.
- ARROYO, D. (1997) «Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina». En *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. Oficina de publicaciones del CBC. Universidad Católica de Córdoba.
- ASAD, T. (2008) «¿Dónde están los márgenes del Estado?». En *Cuadernos de Antropología Social* N° 27. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras-Universidad de Buenos Aires (pp.53-62).
- ASTARITA, M. et al (2006) *Gobierno local, transparencia y participación ciudadana: seguimiento del cumplimiento de los acuerdos de discrecionalidad cero en los municipios de Córdoba, Morón y Rosario*, Fundación Poder Ciudadano, Buenos Aires.
- AUGUSTOWSKY, G. (2005) *Las paredes del aula*. Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- AUYERO, J. (2001) *La política de los pobres. Las prácticas clientelares del peronismo*. Buenos Aires, Manantial.

- BADIA, G. (2003) *La cuestión de la descentralización en la región metropolitana de Buenos Aires* en V Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el Estudio de Gobiernos Locales. Buenos Aires.
- BADIA, G. y CARMONA, R. (2005) «Descentralización en la provincia de Buenos Aires: una mirada desde los municipios» en *Descentralización y gobierno del Estado*. Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- BADIA, G.; CARMONA, R.; ROFMAN, A.; SOLDANO, D. (2008) «Multi-intervención y fragmentación socio-espacial en la región metropolitana de Buenos Aires: el contexto para nuevas políticas urbanas». XIII Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.
- BADIA, G; CARMONA, R. y SOLDANO, D. (2008) «El orden político a nivel local. Estado, sociedad y políticas públicas en la Región Metropolitana de Buenos Aires». En BADIA, G. y CARMONA, R. (comp.) *La gestión local en Argentina: situación y perspectiva*, Buenos Aires, UNGS.
- BAILEY, F. (1970) *Las reglas del juego político*. Caracas, Editorial Tiempo Nuevo.
- BALANDIER, G. (1994) *El poder en escena. De la representación del poder al poder de la representación*. Barcelona, Paidós.
- (1973) *Teoría de la descolonización. Las dinámicas sociales*. Buenos Aires, Editorial Tiempo Contemporáneo.
- BALBI, F. (2007) «La dudosa magia del carisma. Explicaciones totalizadoras y perspectiva etnográfica en los estudios sobre peronismo». En *Avá N° 11*. Posadas, Online.
- (2007). *De leales, desleales y traidores. Valor moral y concepción de política en el peronismo*. Serie 'Antropología Política y Económica'. Buenos Aires: GIAPER - Editorial Antropofagia.
- BALBI, F. y BOIVIN, M. (2008) «La perspectiva etnográfica en los estudios sobre política, Estado y gobierno». En *Cuadernos de Antropología Social N° 27* (p. 7-17). Buenos Aires, FFyL – UBA.
- BALBI, F. y ROSATO, A. (2003) *Representaciones sociales y procesos políticos. Estudios desde la antropología social*. Buenos Aires, Editorial Antropofagia – IDES.
- BALDUZZI, J. (2002) *Desigualdad y exclusión educativa en el Tercer Ciclo de la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires, SUTEBA – Cuadernos de informes e investigaciones.
- BALDUZZI, J. y SUAREZ, M. (1999) *La implementación del octavo año en las escuelas bonaerenses*. Buenos Aires, SUTEBA – Cuadernos de informes e investigaciones.
- BALL, S. (2002) «Ortodoxia y alternativa». En *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Barcelona, Editorial Paidós.
- BALLESTEROS, M. P. (2009) «¿Una ciudad con ojos de niño? Experiencia Rosario. En 5° Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA.
- BARREIRA, I. (1998) *Chuva de papeis. Ritos e símbolos de campanhas eleitorais no Brasil*, Río de Janeiro, Relume-Dumara/Núcleo de Antropología Política.
- BARTHES, R. (1999) *Mitologías*. México, Siglo XXI Editores.
- BELLARDI, M. y DE ALDO, P. (1986). *Villas miserias: Origen, erradicación y respuestas populares*. Centro Editor de América Latina. Biblioteca Política.

- BENNARDIS, A. (1998) *El municipio del Conurbano Bonaerense. Desafíos y perspectivas. Análisis comparado*. Tesis de Maestría en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires.
- BIELSA, R. (1930) *Principios de régimen municipal*. Buenos Aires, Lajouane.
- BIRGIN, A. et al. (1995) «Las instituciones de formación docente frente a la reforma: estrategias y configuraciones». En *Propuesta Educativa*, Año 9, N° 19. Buenos Aires, FLACSO/Novedades Educativas.
- (1999) *Vocación, Estado y mercado en la configuración de la docencia. Las regulaciones del trabajo de enseñar*. Buenos Aires, Editorial Troquel.
- BLOJ, C. (2008) *El presupuesto participativo y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias*. CEPAL
- BOBBIO, N. (1999) *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*. México, Fondo de Cultura Económica.
- BOIVIN, M., HEREDIA, B. y ROSATO, A. (2009) *Política, instituciones y gobierno: abordajes y perspectivas antropológicas sobre el hacer política*. Buenos Aires, Antropofagia.
- BOIVIN, M., ROSATO, A. y BALBI, F. (1998) «Quando o inimigo te abraça com entusiasmo... Etnografía de uma traicao». En *Revista Mana. Estudos de Antropologia Social*. Volumen 4, N° 2 (p. 35-65).
- BOTANA, N. (2003) «la gobernabilidad en el marco del régimen federal argentino. Notas sobre la educación pública». En Tenti Fanfani, E. (comp.) *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. Buenos Aires, IPE – UNESCO.
- BOURDIEU, P. (1981) «La representación política». En *El campo político*. La Paz, Plural Editores.
- (1986) «La ilusión biográfica». En *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona, Anagrama.
- (1987) *Cosas dichas*. España, Editorial Gedisa.
- (1991) «Los modos de dominación». En *El sentido práctico*. Madrid, Taurus.
- (1994) «Espíritus de Estado. Génesis de la estructura del campo burocrático». En *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona, Anagrama.
- (1999) «El efecto de lugar». En *La miseria del mundo*. México, Fondo de Cultura Económica.
- BOURDIEU, P. y WACQUANT, L. (1995) La lógica de los campos». En *Respuestas por una antropología reflexiva*. México, Grijalbo.
- BRASLAVSKY, C. y COSSE, G. (1996) «Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones». PREAL-Documento N° 5.
- BRAVO, H.F (1994) *La descentralización educacional. Sobre la transferencia de establecimientos*. Buenos Aires, CEAL (Centro Editor de América Latina).
- (1989) *Bases políticas y administrativas de la educación argentina*. En: AAVV: Ideas y propuestas para la educación argentina. Buenos Aires, Academia Nacional de Educación.
- (1984) *El Estado y la enseñanza privada*. Argentina, Editorial de Belgrano.



- BROWN, M y ERIE, S. (1984) «Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática», en OSZLAK, O. (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*. Paidós, Buenos Aires.
- CABEZUDO, A. (2003) «Estrategias Educativas en la Ciudad». En *Educación para la ciudadanía y la participación: De lo local a lo global*. Centro de Investigación para la Paz – CIP - . Madrid, España.
- CARDINI, A. y VELEDA, C. (2002) *Proyecto "Las provincias educativas". Estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 jurisdicciones argentinas*. Buenos Aires, CIPPEC.
- CARLI, S. (1999) *De la familia a la escuela. Infancia, socialización y subjetividad*. Editorial Santillana, Buenos Aires, Argentina.
- CARMONA, R. (2011) «Descentralización y Presupuesto Participativo en ciudades metropolitanas. Alcances y desafíos en un escenario de transformaciones Estado-sociedad». En NARDACCHIONE, G. *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente*. Buenos Aires, Prometeo.
- CEPAL (1960) *Programas nacionales en el campo del desarrollo de la comunidad*. México, Oficina de Asuntos Sociales.
- CERLETTI, L. (2010) «¿Quiénes son los sujetos? Escolarización, experiencias familiares y trayectorias». En *Una etnografía sobre las relaciones entre las familias y las escuelas en contextos de desigualdad*. Tesis de doctorado. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- CHASQUETTI, D. (2001) «Balotaje y coaliciones en América Latina». En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Montevideo, ICP.
- CHERESKY, I. (Ed.). (2001). *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Paidós.
- (2003) «En nombre del pueblo y de las convicciones. Posibilidades y límites del gobierno sustentado en la opinión pública». En *Revista PostData N° 9*, Buenos Aires.
- (2006) «Un signo de interrogación sobre la evolución del régimen político». En CHERESKY, I. (comp.) *La política después de los partidos*, Buenos Aires, Prometeo.
- (2007) «Los desafíos democráticos en América Latina en los albores del siglo XXI». En CHERESKY, I. (comp.) *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*. Buenos Aires, Manantial.
- (2009) «¿El fin de un ciclo político?». En *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*. Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- CHERESKY, I. y POUSADELA, I. (2004) «La incertidumbre organizada. Elecciones y competencia política en Argentina (1983-2003)». En *El voto liberado. Elecciones 2003: perspectiva histórica y análisis de casos*. Buenos Aires, Editorial Biblos.
- CHERNY, N. y NATANSON, J. (2004) «Personalismo, localismo y transversalidad : un análisis de las elecciones locales de 2003 en la Ciudad de Buenos Aires». En CHERESKY, I. y POUSADELA, I. *El voto liberado. Elecciones 2003: perspectiva histórica y análisis de casos*. Buenos Aires, Editorial Biblos.
- CHERNY, N. y DELGADO, S. (2004) «Coaliciones transversales y ciudadanía selectiva. Las elecciones de 2003 en Rosario y Santa Fe». En CHERESKY, I. y POUSADELA, I. *El voto liberado. Elecciones 2003: perspectiva histórica y análisis de casos*. Buenos Aires, Editorial Biblos.
- CHIARA, M.; DI VIRGILIO, M. MORO, J.; ARIOVICH, A.; JIMENEZ, C. (2010) *Accesibilidad a la atención de la salud en el municipio de San Fernando*. UNGS, Buenos Aires.

- CHIARA, M. (1999) «El nivel local de implementación de las políticas sociales: características y problemas. Algunas reflexiones en torno a los Municipios del Conurbano Bonaerense». Ponencia presentada en la Jornada sobre *Pobres, pobreza y exclusión social* organizada por UBA – CEIL-Conicet. 25 al 27 de agosto. Mimeo.
- CHIARA, M. y DI VIRGILIO, M. et. al (1999) *La política social en el conurbano bonaerense. Una mirada de su implementación desde lo local*. UNGS.
- CICILIANI, G. (2008) *La experiencia de Rosario, Argentina*. UNIFEM
- CITRO, S. (2009) *Cuerpos significantes. Travesías de una etnografía dialéctica*. Buenos Aires, Editorial Biblos.
- CLAUS, J. A. (2010) «Implementación de la Ley de Financiamiento Educativo en la Provincia de Buenos Aires: Balance Preliminar». En *Serie Planeamiento, Investigación y Estadística* N° 4. Buenos Aires, Dirección Provincial de Planeamiento/Dirección General de Cultura y Educación.
- CORAGGIO, J. L. (1999) «¿Competir por el capital o competir por la gente? Sentidos alternativos de la política metropolitana». Ponencia presentada en el *Seminario Internacional "Grandes metrópolis del Mercosur: problemas y desafíos"*. Universidad Católica de Chile.
- CORMICK, H. (1997) «El municipio del conurbano bonaerense. ¿Es posible el paso de la administración a las políticas activas?». En *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*. Año 4, N° 8. Buenos Aires.
- CORRIGAN, P. y SAYER, D. (2007) «Introducción a la formación del Estado inglés como revolución cultural». En LAGOS, M. CALLA, P. (comp) *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*. PNUD Bolivia, La Paz.
- CRAVACUORE, D. (coord.) (2003): *Alianzas para el desarrollo local en Argentina. Experiencias, aprendizajes y desafíos*. Editorial Dunken. Buenos Aires (Argentina).
- CREHAN, Kate (2002) *Gramsci, cultura y Antropología*. Ediciones Bellaterra
- CTERA (2004) *Las consecuencias de la estructura definida por la Ley Federal de Educación. Los pedazos del sistema o el sistema hecho pedazos*. Buenos Aires, CTERA.
- (2005) «Informe Argentina». En CTERA, CNTE, COLEGIO DE PROFESORES, AFUTU-FENPAES, LPEE. *Las reformas educativas en los países del Cono Sur. Un balance crítico*. Buenos Aires, CLACSO.
- DAVIES, J. (1983) *Antropología de las sociedades mediterráneas*. Barcelona, Editorial Anagrama.
- DA MATTA, R. (1998). «El oficio de etnólogo o cómo tener Anthropological Blues». En BOIVIN, M., ROSATO, A. et al (eds.) *Constructores de otredad*. (pp. 263-272). Buenos Aires, Eudeba.
- DA SILVA CATELA, L. (2002) «El mundo de los archivos». En JELIN, E. y DA SILVA CATELA, L. *Los archivos de la represión: documentos, memoria y verdad*. Madrid, Siglo XXI.
- DE RIZ, L. (2008) «Argentina, una vez más en la encrucijada». En DE RIZ, L. et al., *Cultura política y alternancia en América Latina*. Madrid, Editorial Pablo Iglesias.
- DE SOUSA SANTOS, B (1998) *De La mano de Alicia: lo social y lo político en la posmodernidad*. Siglo del Hombre Editores, Bogotá.
- DELGADO, M. (2003) «El Estado nacional entre dos tensiones: la globalización y la descentralización; la integración y la fragmentación. El caso de la descentralización educativa en la provincia de

- Buenos Aires». Ponencia presentada en el coloquio *A diez años de la Ley Federal de Educación. ¿Mejor educación para todos?* Universidad Nacional de Córdoba.
- (2006) «Frente a Frente. Alianzas electorales, reforma institucional y recomposición política en Rosario y Santa Fe (2004-2006)». En CHERESKY, I. (comp.) *La política después de los partidos*. Buenos Aires, Prometeo.
- (2009) «Renovación democrática, alternancia electoral y alternancia política en la provincia de Santa Fe». En CHERESKY, I. (comp.) *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*. Rosario, Homo Sapiens.
- DGCyE (1999) *Análisis normativo de la transformación educativa. Su impacto. Una posible aproximación analítica a partir de 1983*. Buenos Aires, DGCyE.
- DIKER, G. (2008) *¿Qué hay de nuevo en las nuevas infancias?* Universidad General Sarmiento, Buenos Aires.
- DIKER, G. y TERIGI, F. (1997) «La formación docente en debate». En *la formación de maestros y profesores: hoja de ruta*. Buenos Aires, Paidós.
- DINIECE (2005) *Anuario estadístico educativo*. Buenos Aires, MECyT.
- DONNE, F. (2007) *El discurso político y la legitimación gubernamental. Análisis del discurso de Martín Sabbatella, intendente de Morón*. Tesis de grado, Universidad Nacional de La Matanza.
- DURKHEIM, E. (1966) *Lecciones de sociología. Física de las costumbres y el derecho*. Buenos Aires, Schapire.
- (1992) *Las formas elementales de la vida religiosa*. Madrid, Akal.
- (1904) *Professional Ethics and Civic Morals*. Routledge & Kegan Paul, [1957]
- ECHART, M. (1998) *Evaluación de la reforma educativa en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires, FIEL.
- ENTIN, G. (2004) «Peronismo, liderazgos locales y partidos políticos. Las elecciones 2003 en La Matanza». En CHERESKY, I. y POUSEDELA, I. *El voto liberado. Elecciones 2003: perspectiva histórica y análisis de casos*. Buenos Aires, Editorial Biblos.
- ESCOLANO, A. (2000) *Tiempos y espacios para la escuela. Ensayos históricos*. Madrid, Biblioteca Nueva.
- EZPELETA, J. (2001) *Notas para estudiar las innovaciones educativas*, México.
- FALLETI, T. (2001) «Federalismo y descentralización educativa en Argentina: la Constitución, los Gobernadores y el Consejo Federal de Educación». En *Sindicalismo docente y reforma educativa en la América Latina de los '90*. Boletín N° 9, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), Buenos Aires.
- FARNETTI, M. (1998) «Clientelismo y protesta: cuando los clientes se revelan» en *Apuntes de investigación* N° 2/3. Buenos Aires.
- FASSIN, D. (2003) «Gobernar por los cuerpos, políticas de reconocimiento hacia los pobres y los inmigrantes en Francia». En *Cuadernos de Antropología Social* N° 17, pp. 49-78. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- FAZIO, H. (Ed.). (2002). *La política en discusión*. Buenos Aires: FLACSO.
- FELDFEBER, M. (1999) «La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente». En *Revista mexicana de investigación educativa* N° 18.

- (2007) «La regulación de la formación y el trabajo docente: un análisis crítico de la *agenda educativa* en América Latina». En *Revista Educación y Sociedad* Vol. 28, N° 99 (p. 444-465)
- (2009) «Nuevas y viejas formas de regulación de los sistemas educativos». En FELDFEBER, M. (comp.) *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones*. Buenos Aires, AIQUE.
- (2010) «De la profesionalización al desarrollo profesional. Algunas notas para pensar las políticas de formación docente». En OLIVEIRA, D. y FELDFEBER, M. (comps.) *Nuevas regulaciones educativas en América Latina. Políticas y procesos del trabajo docente*. Fondo Editorial Universidad de Ciencias y Humanidades, Lima, Perú.
- (2011) «¿Es pública la escuela privada?» Notas para pensar en el Estado y en la educación. En PERAZZA, R. (coord.) *Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina*. Buenos Aires, AIQUE.
- FELDFEBER, M. y GLUZ, N. (2011) «Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de nuevo signo». En *Educación y Sociedad* Vol 32 N° 115. Campinas
- FELDFEBER, M. e IVANIER, A. (2003) «La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente». En *Revista Mexicana de Investigación Educativa* Vol. 8, N° 18. México.
- FELDFEBER, M. SAFORCADA, F. y JAIMOVICH, A. (2009) «Las escuelas autogestionadas de San Luis: los sentidos de la autonomía escolar en una política provincial». En FELDFEBER, M. (comp.) *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones*. Buenos Aires, AIQUE.
- FELDFEBER, M., CARIDE, L., DIYARIAN, M. y GRAD, P. (2009) «Propuestas controvertidas, políticas resistidas: el proyecto de municipalización educativa en la provincia de Buenos Aires». En FELDFEBER, M. (comp.) *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones*. Buenos Aires, AIQUE – Facultad de Filosofía y Letras (UBA).
- FELDFEBER, M. y ANDRADE OLIVEIRA, D. (2006) *Políticas educativas y trabajo docente. Nuevas regulaciones. ¿Nuevos sujetos?* Buenos Aires, Noveduc.
- FERNANDEZ, A. et al. (2004) *Estudios de política comparada: perspectivas, experiencias y debates*. Rosario, UNR Editora.
- FIGUERAS, P. (2007) «Ciudades educadoras, una apuesta por la educación». En *CEE Participación Educativa* (pp. 22-27). España.
- FILMUS, D. (1995) «Concertación educativa y gobernabilidad democrática en América Latina». En *Revista Iberoamericana de Educación* N° 12.
- FINOT, I. (1999) «Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina» en *Revista Reforma y Democracia* N° 15. CLAD – Venezuela.
- FOLLARI, R. (2003) «Lo público revisitado: paradojas del Estado, falacias del mercado». En FELDFEBER, M. *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo*. Buenos Aires, Noveduc.
- FORD, A. (2009) «¿Para qué sirve una política participativa? Un balance del Presupuesto Participativo en Rosario, 2002 – 2008. Ponencia presentada en IX Congreso Nacional de Ciencia Política. Santa Fe.
- (2007) «Incoherencias, discontinuidades y multicausalidad de las políticas educativas». Ponencia presentada en *Cuarto Congreso Argentino de la Administración Pública*. Buenos Aires

- FOSTER, G. (1974) «El contrato diádico: un modelo para la estructura social de una aldea de campesinos mexicanos». En WAGLEY *et al.* *Estudios sobre el campesinado latinoamericano. La perspectiva de la antropología social*. Buenos Aires, Editorial Periferia.
- FOUCAULT, M. (1991) *Saber y verdad*. Madrid, Editorial La Piqueta.
- (1994): *Dichos y escritos*, Vol. II, Gallimard, Paris.
- FREDERIC, S. (2004) *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires, Prometeo Libros.
- FREDERIC, S. (2005) «Región etnográfica y microanálisis. A propósito de la política como problema moral en una ciudad bonaerense». En FREDERIC, S. y SOPRANO, G. (Eds.). (2005). *Cultura y política en etnografías sobre la Argentina*. Bernal: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- FREDERIC, S. y MASSON, L. (2006) «Hacer política en la provincia de Buenos Aires: cualidades sociales, políticas públicas y profesión política en los '90». *Anuario de Estudios en Antropología Social*. (pp. 129-138). Buenos Aires: IDES-CAS.
- FREDERIC, S. y SOPRANO, G. (Eds.). (2005). *Cultura y política en etnografías sobre la Argentina*. Bernal: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- (2008) «Panorama temático: antropología y política en la Argentina». En *Estudios en Antropología Social*. Volumen 1, Número 1. Buenos Aires, IDES.
- GARCIA DELGADO, D. (2003). *Estado-Nación y la crisis del Modelo*. Buenos Aires, Norma.
- (1997) «La reforma del Estado: de la hiperinflación al desempleo estructural» en *Revista del CLAD* 8. Buenos Aires.
- GARCIA REQUENA, F. (1997) *Organización escolar y gestión de centros educativos*. Archidona, Aljibe.
- GATTONI, M. S. y RODRIGUEZ, D. (2009) «Créase o no: alternancia política y desagregación de los poderes locales en el conurbano bonaerense (2005-2007)». En CHERESKY, I. (comp.) *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*. Rosario, Homo Sapiens.
- GAZTAÑAGA, J. (2009) «La política como construcción social y un análisis comparativo de tres casos etnográficos». En BOIVIN, M., HEREDIA, B. y ROSATO, A. (2009) *Política, instituciones y gobierno: abordajes y perspectivas antropológicas sobre el hacer política*. Buenos Aires, Antropofagia.
- (2008) «¿Qué es el trabajo político? Notas etnográficas acerca de *militantes* y *profesionales* de la política». En *Cuadernos de Antropología Social* N° 27, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- (2005) «Un puente entre el trabajo político y un anhelo centenario. Etnografía de un proceso político». En FREDERIC, S. y SOPRANO, G. (Eds.). (2005). *Cultura y política en etnografías sobre la Argentina*. Bernal: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- GELLNER, E. (1985) *Patronos y clientes en las sociedades mediterráneas*. Barcelona, Júcar Universidad.
- GEERTZ, C. (1987) «Política del pasado, política actual: algunas notas sobre la utilidad de la antropología para comprender los nuevos Estados». En *La interpretación de las culturas*. México, Gedisa.
- (1994) *Conocimiento local*. Barcelona, Paidós.

- (1991) *Negara. O Estado teatro no século XIX*. Lisboa, Bertrand Brasil – Difel.
- GIDDENS, A. (1995) *Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea*. Barcelona, Ediciones Península.
- GIMENO SACRISTAN, J. (1999) «La educación pública: cómo lo necesario puede devenir en desfasado». En ANGULO RASCO, F. et al. *Escuela pública y sociedad neoliberal*. Madrid, Miño y Dávila.
- (1978) «Explicación, norma y utopía en las ciencias de la educación». En ESCOLANO y otros. *Epistemología y educación*. Editorial Sígueme. Salamanca, España.
- GIOVINE, R. (2003) «El gobierno escolar bonaerense. Tensiones en torno a la definición de una alianza de gobierno». En *Revista Propuesta Educativa* N° 26. Buenos Aires, FLACSO-Novedades Educativas.
- (2008) *Cultura política, ciudadanía y gobierno escolar*. Buenos Aires, La Crujía.
- GLEDHILL, (2000) «Antropología política del colonialismo: un estudio de la dominación y la resistencia». En *El poder y sus disfraces*. Barcelona, Bellaterra.
- GORDILLO, A. (1997) *Tratado de derecho administrativo*. Buenos Aires, FDA.
- GOROSTIAGA, J. (2011) «Dos décadas de reformas educativas a nivel subnacional en Argentina y Brasil: continuidades y cambios». Ponencia presentada al *IV Congreso Nacional y III Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación*, Buenos Aires.
- GOROSTIAGA, J. et al (2004) «¿Equidad y calidad en el Tercer Ciclo de la Educación General Básica? El caso de la provincia de Buenos Aires». En *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. Vol. 1 N° 1. Buenos Aires.
- GRAMSCI, Antonio (1979) *La política y el Estado moderno*. Editorial Premia, Argentina.
- (Selección de textos) *El materialismo histórico y la filosofía de benedetto Croce; La política y el Estado moderno; los intelectuales y la organización de la cultura*. Editorial Nueva Visión, México.
- (1984) *Notas sobre Maquiavelo, lo político y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires, Nueva Visión.
- GRASSI, E. (1996) *Las cosas del poder. Acerca del Estado, la política y la vida cotidiana*. Buenos Aires, Espacio Editorial.
- GRASSI, E. (2003) *Política y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Espacio Editorial, Buenos Aires.
- GRILLO, O., LACARRIEU, M. y RAGGIO, L. (1995) *Políticas Sociales y Estrategias Habitacionales*, Espacio Editorial, Buenos Aires.
- GRIMBERG, M. (2003) «Narrativas del cuerpo. Experiencia cotidiana y género en personas que viven con VIH» *Cuadernos de Antropología Social*, 17: 79-100, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- (1998) «Relaciones entre epidemiología y Antropología. No nos une el amor sino el espanto...». En ALVES, P. y RABELO, M. (comps) *Antropología de Saúde*. Ed Fiocruz, Rio de Janeiro. Brasil
- GUBER, R. (2009) *El salvaje metropolitano. A la vuelta de la antropología postmoderna. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires, Legasa.
- HANNERZ, U. (1992) «The global ecumene as a network of networks». En KUPER, A. (ed.) *Conceptualizing Society*. Londres, Routledge.

- HARVEY, D. (1998) *La condición de la posmodernidad: investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires, Amorrortu.
- HELMKE, G. y LEVITZKY, S. (2004) «Informal institutions and comparative politics: a research agenda». En *Perspectives and politics Vol. 4*.
- HINTZE, S. (2006) *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires, Espacio Editorial.
- HOLLOWAY, J. (1993) «La reforma del Estado: capital global y Estado nacional», en *Doxa: Cuadernos de Ciencias Sociales*, Nos. 9-10, Buenos Aires.
- HUNTER, I. (1998) *Repensar la escuela. Subjetividad, burocracia y crítica*. Barcelona, Pomares-Corredor.
- JAIMOVICH, A. (2009) «Gestión escolar participativa. Reflexiones a partir del caso de *Escuela Ciudadana*, en Porto Alegre». En FELDFEBER, M. (comp.) *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones*. Buenos Aires, AIQUE.
- KISILEVSKY, M. (1998): *Federalismo y Educación: un espacio histórico de pugnas distributivas*. Tesis de Maestría en Educación y Sociedad. Buenos Aires.
- KRAWCZYK, N. y VIEIRA, V. (2007) «Homogeneidad y heterogeneidad: un estudio comparativo sobre la reforma educativa de la década del 90 en Argentina, Brasil, Chile y México». En *Estudios Pedagógicos*, Vol. N° 33, N° 2 (pp. 59-80).
- LANDAU, M. (2008) «*La participación en las políticas públicas y los límites de la metáfora espacial*». En *Política y Cultura* [en línea] Disponible en Internet: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=26711160004>. ISSN 0188-7742.
- LECHNER, N. (1992) «El debate sobre Estado y mercado». En *Revista Nueva Sociedad N° 121 – América Latina en la era neoliberal*. Argentina
- LEFEBVRE, R. y LE BART, C. (2005) *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes.
- LENARDUZZI, J. (2007) *La renovación política en el Conurbano Bonaerense: construcción del vínculo militante y vecinal en Quilmes, Lanús y Almirante Brown*. Ponencia presentada en Congreso Internacional Rosario.
- LERNER, J. y SCHUGURENSKY, D. (2007). *Who Learns What in Participatory Democracy? Participatory Budgeting in Rosario, Argentina*.
- LINS RIBEIRO, G. (1998) «Descotidianizar. Extrañamiento y conciencia práctica, un ensayo sobre la perspectiva antropológica». En BOIVIN, M., ROSATO, A. et al (eds.) *Constructores de otredad*. Buenos Aires, Eudeba.
- LOPEZ GHIO, M. C. (2003) *Argentina: algunos aspectos del régimen municipal*. México, UNAM.
- LOSA, N. (1991) *Justicia municipal y autonomía comunal*. Buenos Aires, Ad – Hoc.
- MADOERY, O. (2001) «El valor de la política de desarrollo local». En VAZQUEZ BARQUERO, A. (2001) *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario, Editorial Homo Sapiens.
- MANIN, B. (1998) *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza.
- (1992) «Metamorfosis de la representación». En DOS SANTOS, M. (coord.) *¿Qué queda de la representación política?* Caracas, Nueva Sociedad.

- MANZANO, V. (2007) *De La Matanza Obrera a Capital Nacional del Piquete: Etnografía de procesos políticos y cotidianos en contextos de transformación social*. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras – UBA-. Tesis de Doctorado.
- MARINAKIS, A. (2006) «Desempolvando el salario mínimo: reflexiones a partir de la experiencia en el Cono Sur». En *Informalidad, pobreza y salario mínimo*. Programa Nacional de Trabajo Decente. MTESS-OIT.
- MARTINEZ, G. (2005) *La conformación de la agenda de gobierno: el caso de la gestión de Martín Sabbatella en el municipio de Morón*. Tesis de Maestría, Universidad Nacional de General San Martín, Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo.
- MAURO, S. y MONTERO, F. (2006) «Dilemas de la recomposición en la escena porteña. El Juicio Político y la articulación de la retórica opositora». En CHERESKY, I. (comp.) *La política después de los partidos*. Buenos Aires, Prometeo.
- MAUSS, M. (1971) «La nación». En *Obras Volumen 2*. Barcelona, Barral.
- (1971) *Ensayo del Don. Forma y razón del intercambio en las sociedades arcaicas*. Madrid, Tecnos.
- MERKLEN, D. (2005), *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*, Gorla, Buenos Aires.
- MONTESINOS, P. y SINISI, L. (2009) «Entre la exclusión y el rescate. Un estudio antropológico en torno a la implementación de programas socioeducativos». En *Cuadernos de Antropología Social* N° 29. ISSN 1850-275X. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- MORDUCHOWICZ, A. (2008) *Hitos y hiatos del federalismo fiscal-educativo argentino*. Buenos Aires, IPE.
- MORDUCHOWICZ, A. e IGLESIAS, G. (2011) «Auge y avance de los subsidios estatales al financiamiento de las escuelas privadas en la Argentina». En PERAZZA, R. (coord.) *Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina*. Buenos Aires, AIQUE.
- MORENO DEL CAMPO, H. (2005) «La confianza de los representantes como soporte de la representación: el caso de Martín Sabbatella». En *Revista SAAP, N° 1, Vol. 2*. Buenos Aires.
- MOUFFE, C. (2007) *En torno a lo político*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- NACIONES UNIDAS (1972) *Participación popular en el desarrollo: nuevas tendencias de desarrollo de la comunidad*. Nueva Cork, Naciones Unidas.
- NEUFELD, M. (1998) *La antropología social y política. Los problemas y las tradiciones*. FFyL. UBA,
- NEUFELD, M. R. y CAMPANINI, S. (1996) «Protagonismo político y clientelización en el proceso de relocalización de una villa miseria» en GRASSI, E. (coord) *Las cosas del poder. Acerca del Estado, la política y la vida cotidiana*, Buenos Aires, Espacio.
- NEUFELD, María Rosa y NOVARO, Gabriela (comps) (2010) *Introducción a la Antropología Social y Política. Relaciones sociales. Desigualdad y poder*. Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- NOVARO, M. (2000). *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*. Rosario, Homo Sapiens.
- (2001). «Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)». En LANZARO, J. (Ed.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones de gobierno en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.



- O'DONNELL, G. (1998) *Accountability Horizontal*. Agora. (1998a), 8, pp. 5-34.
- O'DONNELL, M. (2005) *El aparato. Los intendentes del conurbano y las cajas negras de la política*, Buenos Aires, Aguilar.
- OLIVERO, V. y SCHERLIS, G. (2006) «Reformas políticas: internas abiertas y unificación electoral en las elecciones de 2005». En CHERESKY, I. (comp.) *La política después de los partidos*. Buenos Aires, Prometeo.
- OLLIER, M. (2005) *El Partido Justicialista Bonaerense. Inserción nacional y liderazgos*. Buenos Aires, Mimeo.
- OLMEDA, J. C y CARDINI, A. (2003) *Mirada comparada de los efectos de la reforma educativa en las provincias. Un análisis de los resultados y de la dinámica política de la nueva estructura de niveles en las provincias a 10 años de la Ley Federal de Educación*. Buenos Aires, CIPPEC.
- OSZLAK, O. (1983) «Democracia y Administración Pública: condiciones de una administración pública y democrática». Documento presentado a la *Conferencia sobre Sociedad, Democracia y Administración Pública*. Alcalá de Henares, España, INAP.
- OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1976) «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación» en KLISBERG, B. y SULBRANT, J. (comps.) *Para investigar la Administración Pública*, Madrid, Instituto Nacional de la Administración Pública.
- PALAMIDESSI, M. y GVIRTZ, S. (2000) *El ABC de la tarea docente. Currículo y enseñanza*. Buenos Aires, AIQUE.
- PALMEIRA, M. (2003) «Política, facciones y votos». En ROSATO, A. y BALBI, F. A. *Representaciones sociales y procesos políticos*. Buenos Aires, Antropofagia.
- PAVIGLIANITI, N. (1991) *Neoconservadurismo y educación. Un debate silenciado en la Argentina de los '90*. Buenos Aires, Libros del Quirquincho.
- (1993) *El derecho a la educación: una construcción histórica polémica*. Serie Fichas de Cátedra. Buenos Aires, OPFYL, UBA.
- (1993) *Política y Educación: notas sobre la construcción de su campo de estudio*, Buenos Aires. OPFYL-UBA.
- (1995) «La Ley Federal de Educación como elemento de regulación de la realidad socioeducacional en la Argentina. Sus orientaciones hacia la privatización, provincialización y retiro del gobierno nacional del financiamiento del sistema de educación pública». En *Revista Serie Pedagógica* N° 2. La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- PELAYES, O. (2011) «Las políticas neoliberales en la provincia de San Luis. Reinención del Estado y de la educación». En *Argonautas* N° 1 (pp. 165 – 177). Disponible en Internet.
- PERAZZA, R. y SUAREZ, G. (2011) «Apuntes sobre la educación privada». En PERAZZA, R. (coord.) *Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en Argentina*. Buenos Aires, AIQUE.
- PETRACCA, A. et al. (2003) *Cambio institucional y agenda pública. La provincia de Santa Fe en los años noventa*. Rosario, UNR Editora.
- PETRACCA, A. (1990) «Ventajas y desventajas de la Ley de Lemas. Representatividad política. Atomización de los partidos políticos». En AAVV *Ley de Lemas. Jornadas de análisis y discusión*. Puerto Gral. San Martín.
- POUSADELA, I. M. (2010) «Introducción». En AAVV *Las izquierdas latinoamericanas. De la oposición al poder*. Buenos Aires, CLACSO.

- QUIROGA, H. (2009) «Las transformaciones políticas de la democracia. Partidos y espacio público». En CHERESKY, I. (comp.) *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*. Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- QUIROS, J. (2008) «Piqueteros y peronistas en la *lucha* del Gran Buenos Aires. Por una visión no instrumental de la política popular». En *Cuadernos de Antropología Social* N° 27, pp.113-131. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras – Universidad de Buenos Aires.
- RABOTNIKOF, N. (2007) «Memoria y política a treinta años del golpe». En LIDA, C., CRESPO, H. y YANKELEVICH, P. (comps.) *Argentina, 1976. Estudios en torno al golpe de Estado*. México, Colegio de México.
- REDONDO, P. (2010) «Entre lo social y lo educativo. Notas sobre políticas y prácticas frente a la desigualdad». En ELICHIRY, N. *Políticas y prácticas frente a la desigualdad educativa. Tensiones entre focalización y universalización*. Buenos Aires, Noveduc.
- REGUILLO, R. (2002) «El otro antropológico. Poder y representación en una contemporaneidad sobresaltada». En *Revista Analisi* N° 29. Disponible en [www.dialnet.com](http://www.dialnet.com)
- REPETTO, F. (2001) *Transferencia educativa hacia las provincias en los años 90. Un estudio comparado*. Buenos Aires, Fundación Gobierno y Sociedad – Fundación Grupo Sophia.
- RESTREPO, D. (1988) *La política neoliberal*. Colombia, Fundación Friedrich Ever.
- RIVAS, A. (2004) *Gobernar la educación: estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Buenos Aires, Granica.
- RIVAS, A. y MEDRAZZA, F. (2010) *Transferencias estatales a la educación de gestión privada en la provincia de Buenos Aires*. Documento de trabajo N° 51. Buenos Aires, CIPPEC.
- ROCCA RIVAROLA, M. D. (2009) «La diversidad debajo de la mesa: el conglomerado kirchnerista en el distrito de La Matanza». En CHERESKY, I. (comp) *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*. Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- (2006) *La Matanza: avatares de la continuidad asegurada. Peronismo, partidos opositores y organizaciones piqueteras*. En CHERESKY, I. (comp.) *La política después de los partidos*. Buenos Aires, Prometeo.
- ROCKWELL, E. (1996) «Claves para la apropiación. La escolarización rural en México». Traducción. Facultad de Filosofía y Letras, Unievrnsidad de Buenos Aires.
- (1987) *Repensando institución: una lectura de Gramsci*. Departamento de Investigaciones Educativas. Centro de Investigaciones y de Estudios Avanzados del IPN. México.
- (1985) «Ser maestro, estudios sobre el trabajo docente». México, Secretaría de Educación Pública. El Caballito.
- ROCKWELL, E. y EZPELETA, J. (1983) *La escuela: relato de un proceso de construcción teórico*. Revista Colombiana de Educación 12.
- RODINO, A. M. y CABEZUDO, A. (2007) «La dimensión pedagógica de la democracia participativa: el Presupuesto Participativo como desafío pedagógico para la construcción de ciudadanía, derechos humanos y cultura de paz. Estudios de caso en ciudades de América Latina». En *Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia*. UFSC, Florianópolis, Brasil
- RODRIGUEZ, D. (2009) «Un nuevo capítulo de la crisis de los partidos bonaerenses: acción del liderazgo presidencial y fragmentación política en el proceso electoral 2007». En CHERESKY, I. (comp.) *La política después de los partidos*. Buenos Aires, Prometeo

- (2006) «Liderazgos y partidos *partidos*: la fractura del justicialismo y la reconfiguración del escenario político en la provincia de Buenos Aires». En CHERESKY, I. (comp.) *La política después de los partidos*. Buenos Aires, Prometeo.
- (2004) «La desfidelización partidaria del electorado. Estudios sobre las elecciones de 2003 en el municipio de La Plata». En CHERESKY, I. y POUSADELA, I. (comp.) *El voto liberado. Elecciones 2003: perspectiva histórica y análisis de casos*. Buenos Aires, Editorial Biblos.
- ROSANVALLON, P. (2006) *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires, Ediciones Manantial.
- ROSATO, A. y BALBI, F. (2003) *Representaciones sociales y procesos políticos. Estudios desde la antropología social*. Buenos Aires, Editorial Antropofagia.
- ROSE, N. (1998) *Powers of freedom. Reframing political thought*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SAFORCADA, F.; MIGLIAVACCA, A. y JAIMOVICH, A. (2006) «Trabajo docente y reformas neoliberales: debates en la Argentina de los 90». En FELDFEBER, M. y OLIVEIRA, D. (comps.) *Políticas educativas y trabajo docente. Nuevas regulaciones ¿nuevos sujetos?* Novedades Educativas, Buenos Aires.
- SANTILLAN, L. (2003) «De *misas, demandas y asistencia*: procesos de apropiación local en la historia de un Centro de Apoyo Escolar». En *Cuadernos de Antropología Social N° 17* (pp. 191-209). Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires.
- (2009) «Antropología de la crianza: la producción social de “un padre responsable” en barrios populares del Gran Buenos Aires». En *Etnográfica* Vol. 13, N° 2. Lisboa, Centro de Estudios de Antropología Social/ ISCTE (pp. 265-289).
- SARRABAYROUSE OLIVERA, M.J. (2009) «Reflexiones metodológicas en torno al trabajo de campo antropológico en el terreno de la historia reciente». En *Cuadernos de Antropología Social N° 29*, pp. 61-83. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras – Universidad de Buenos Aires.
- SARTORI, G. (1992) «Representación». En *Elementos de teoría política*. Madrid, Alianza.
- SCHAVELZON, S. (2010) «La antropología del Estado, su lugar y algunas de sus problemáticas». En *Revista Publicar. En antropología y Ciencias Sociales* Año VIII – N° IX. Buenos Aires, Colegio de Graduados en Ciencias Antropológicas de la República Argentina.
- SCHERLIS, G. (2009) «El partido estatal estratárquico de redes. Apuntes sobre organización política en la era de los partidos no representativos». En CHERESKY, I. (comp.) *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*. Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- SCHNAPPER, D. (2004) *La democracia providencial*. Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- SCOTT, J. (1972) *Comparative Political Corruption*. New Jersey, Prentice – Hall.
- SEN, A. (1996), *La calidad de vida*, Fondo de Cultura Económico, México.
- SENEN GONZALEZ, S. y ARANGO, A. (1996) «La descentralización en la reforma educativa argentina». Documento del *I Congreso Interamericano del CLAD*, Río de Janeiro.
- SENEN GONZALEZ, S. (2008) «Política, leyes y educación. Entre la regulación y los desafíos de la macro y micro política». En PERAZZA, R. (comp.) *Pensar en lo público. Notas sobre la educación y el Estado*. Buenos Aires, AIQUE.
- (1994) «Una nueva agenda para la descentralización educativa». En *Revista Iberoamericana de Educación* Vol. 2, N° 4. Madrid.

- SERRA, M. S. y DIAZ, J. (2009) «Olga y Leticia Cossetini: ¿maestras, mujeres e intelectuales?». En *Educación, Lenguaje y Sociedad* Vol. 6, N° 6. ISSN 1668-4753
- SHORE, C. (1995) «Toward an Anthropology of Public Policy». En *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 600. pp. 30-51
- SHORE, C. y WRIGHT, S. (1997) *Anthropology of policy: critical perspectives on governance and power*. Londres, Routledge.
- SIGNORELLI, G. (2008) «Presupuesto Participativo Rosario: ¿Auges y postrimerías en la participación?». Ponencia presentada en *Jornadas de Democracia Participativa*, Asociación Civil Mariano Moreno. Buenos Aires.
- SINISI, L. (s/f) *El aporte de la investigación socio-anropológica a los estudios sobre la implementación de políticas y programas educativos* (en proceso de edición para su publicación).
- (1999) «La relación *nosotros-otros* en espacios escolares multiculturales». En NEUFELD, M. R. y THISTED, A. (comps.) *Estigma, estereotipo y racialización*. Buenos Aires.
- SLIPAK, D. (2006). «Ritos y rutinas: una aproximación etnográfica al acto electoral de 2005». En CHERESKY, I. (comp.) *La política después de los partidos*. Buenos Aires, Prometeo.
- SOPRANO, G. (2005) «La producción de actores e identidades políticas en el peronismo durante el proceso electoral». En FREDERIC, S. y SOPRANO, G. (comp.) *Cultura y política en etnografías sobre la Argentina*. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes Editora.
- SOSA, P. (2010) «Los límites de la categoría clientelismo político para la comprensión de la política». En *Margen*, N° 57
- SVAMPA, M. (2005) «Ciudadanía, Estado y globalización: una mirada desde la Argentina contemporánea». En NUN, J. (comp.) *Debates de Mayo. Nación, cultura y política*. Buenos Aires, Gedisa.
- SVAMPA, M. y MARTUCELLI, D. (1997) *La plaza vacía. Las transformaciones del peronismo*. Buenos Aires, Losada.
- SZULIK, D. y KUASÑOSKY, S. (1996) «Jóvenes en la mira». En MARGULIS, M. *La juventud es más que una palabra. Ensayos sobre cultura y juventud*. Buenos Aires, Editorial Biblos.
- TEDESCO, J.C., BRASLAVSKY, C. y CARCIOFI, F. *El proyecto educativo autoritario: Argentina 1976 – 1983*. Buenos Aires, FLACSO, 1983
- TENAGLIA, I. (2000) *La Ley Orgánica de Municipalidades de la provincia de Buenos Aires*. La Plata, Platense.
- TENTI FANFANI, E. (2009) «Lecciones sociológicas de Norbert Elías». En Kaplan, C. y Orce, V. (coord.) *Poder, prácticas sociales y proceso civilizador: los usos de Norbert Elías*. Buenos Aires, Noveduc.
- TERNAVASIO, M. (1991) Municipio y política: un vínculo conflictivo. Análisis histórico de la constitución de los espacios locales en Argentina (1850 – 1920). Rosario, FLACSO.
- THWAITES REY, M. (2005) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal del Estado argentino*. Prometeo, Argentina.
- TIRAMONTI, G. (1997) «Los imperativos de las reformas educativas de los 90». En revista *Propuesta Educativa* N° 17. Buenos Aires, FLACSO.
- TONUCCI, F. (2008) «La Ciudad de los Niños. ¿Por qué necesitamos de los niños para salvar las ciudades?». En *IT* N° 75. Disponible en: [www.dolceta.eu](http://www.dolceta.eu)

- TORRES, P. (2002) *Votos, chapas y fideos: clientelismo político y ayuda social*. La Plata, Editorial De la Campana.
- TROTTA, M. (2003) *La metamorfosis del clientelismo político. Contribución para el análisis institucional*. Buenos Aires, Editorial Espacio.
- TROUILLOT, M. (2001) «The Anthropology of the State in the Age of Globalization». En *Current Anthropology*, 42(1): 125-38.
- TUCKER, R. (1995) *Politics as Leadership*. Missouri, University of Missouri Press [1981]
- TULA, M. I. (2004) «Discutiendo la reforma política». En TULA, M. I. (editora) *Aportes para la discusión de la reforma política bonaerense*. Buenos Aires, Editorial Prometeo.
- TURNER, V. (1988) *El proceso ritual*. Madrid, Taurus.
- TURNER, V. y BRUNER, E. (1986) *Antropología de la experiencia*. Illinois.
- UNR (2010) «Políticas locales de juventud en Argentina». En CENTRO DE LA JUVENTUD, *Políticas de juventud: 20 años*. Rosario, Secretaría de Promoción Social.
- UTE (2006) «Incentivo docente. Una conquista de los trabajadores de la educación» [en línea]. Argentina
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (2001) *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario, Editorial Homo Sapiens.
- VILAS, C. (2001) *El síndrome de Pantaleón: Política y administración en la reforma del Estado y la gestión del gobierno*, Foro Internacional, N° 165.
- VILLAR, A. (2007) *Políticas municipales para el desarrollo económico social*. Buenos Aires, FLACSO.
- VINCENT, J. (1990) *Anthropology and politics. Visions, traditions and trenes*. Tucson y Londres. University of Arizona Press.
- (1998) «Antropología política» en Barnard y Sperber, *Encyclopaedia of Social and Cultural Anthropology*. Ficha de cátedra de Antropología Sistemática I (Neufeld). Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras (UBA).
- VIOR, S. (1999) *Estado y educación en la Argentina*. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.
- VISACOVSKY, S. (2005) «El temor a escribir sobre historias sagradas. Memoria social, moralidad política y audiencias nativas en la Argentina». En FREDERIC, S. y SOPRANO, G. (comp.) *Cultura y política en etnografías sobre la Argentina*. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes Editora.
- WANDERLEY, F. (2009) «Prácticas estatales y el ejercicio de la ciudadanía: encuentros de la población con la burocracia en Bolivia». En *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*. Num. 34, Quito, FLACSO.
- WARE, C. (1962) *Trabajos prácticos en organización y desarrollo de la comunidad*. Washington, Unión Panamericana.
- WEBER, M. (1980) «La política como vocación». En *El político y el científico*. Madrid, Alianza Editora.
- (1996) *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México, Fondo de Cultura Económica.
- WEILER, H. (1996) «Enfoques comparados en descentralización educativa». En PEREYRA, M. et al (comps) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de educación comparada*. Barcelona, Pomares Corredor.

- WILLIS, P. (1983) *Aprendiendo a trabajar. Cómo los chicos de la clase obrera consiguen trabajos de clase obrera*. Madrid, Akal.
- WRIGHT, P. (1998) «Cuerpos y espacios plurales. Sobre la razón espacial de la práctica etnográfica». En *Serie Antropología. Departamento de Antropología*, 28/29, 1-18.
- WOLF, E. (1993) [1982] *Europa y los pueblos sin historia*. México. FCE.
- WOLF, E. (1980) «Relaciones de parentesco, de amistad y de patronazgo en las sociedades complejas». En BANTON, M. (comp.) *Antropología social de las sociedades complejas*. Madrid, Alianza Editorial.
- WORTMAN, A. (2001) «El desafío de las políticas culturales en Argentina». En MATO, D. (comp.) *Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización*. Buenos Aires, CLACSO – Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- ZIZEK, S. (1991) *Imaginación social. Imaginarios sociales*. Citado en BACZKO, B. (1991) *Los imaginarios sociales*. Buenos Aires, Editorial Nueva Visión.