

El entramado de las políticas educativas en el marco de nuestra democracia compleja. Reflexiones en torno a programas educativos llevados adelante en la ciudad de Mar del Plata

**The framework of educational policies within our complex democracy.
Reflections on educational programs implemented in the city of Mar del Plata**

Rocío García Paris¹

Resumen

El presente ensayo surge a propósito de la conceptualización de democracia compleja propuesta por Innerarity (2020); donde el trabajo realizado como docente en diferentes programas educativos llevados adelante en la ciudad Mar del Plata y la construcción de la memoria pedagógica de los mismos llevadas adelante en procesos de investigación, como mi tesis de grado en torno al Programa EgresAr: Proyectá tu futuro, a partir de enfoques biográficos-narrativos dio lugar a la visualización de los hilos que componen la trama del sistema educativo. Encontrarán en estas líneas el análisis de dicha complejidad desde la perspectiva de los sistemas complejos y entorno a la democracia, como valor central de las finalidades del sistema educativo, comprendiendo el valor fundamental de los actores que llevan adelante la puesta en acto de las políticas educativas y las relaciones que se establecen entre ellos.

Palabras clave: sistemas complejos; democracia; políticas educativas

Abstract

This essay arises from the conceptualization of complex democracy proposed by Innerarity (2020). The work I have done as a teacher in different educational programs in the city of Mar del Plata and the construction of their pedagogical memory, carried out in research processes, such as my thesis on the EgresAr Program: Project Your Future, based on biographical-narrative approaches, led to the visualization of the threads that make up the fabric of the educational system. In these lines, you will find an analysis of this complexity from the perspective of complex systems and around democracy, as a central value of the purposes of the educational system, understanding the fundamental value of the actors who carry out the implementation of educational policies and the relationships established between them.

Keywords: complex systems; democracy; educational policies

Recibido: 18/08/2025

Evaluado: 30/09/2025

Evaluado: 08/11/2025

Aprobado: 08/11/2025

Introducción

Quienes habitamos el siglo XXI trabajando en el sistema educativo de la República Argentina, notamos de manera inmediata la idea de entramado complejo a la hora de pensar al sistema del cual formamos parte. Las políticas educativas que se llevan adelante tienen un fundamento nacional, un fundamento provincial, un fundamento regional y un fundamento institucional; la complejidad de las puestas en acto de las políticas educativas reside en que dichos fundamentos pueden ir o no de la mano; de esta manera se genera un rizoma de posibilidades en el que nos encontramos quienes hacemos cuerpo la puesta en acto (Ball & ot, 1989). El siglo XXI en nuestra República Argentina lleva consigo la responsabilidad de sostener la democracia que se vio vulnerada reiteradamente durante el Siglo XX y, en términos educativos, la difícil tarea de coordinar responsabilidades nacionales y provinciales en todas las instituciones educativas del país tras las reformas educativas de la década de 1990.

De cara a este desafío, resulta central pensar a la democracia como un sistema complejo en los términos que Innerarity (2020) propone, puesto que uno de los propósitos centrales de cualquier nivel educativo es educar para la democracia, de la cual forman parte las instituciones escolares. Los docentes estamos formando estudiantes y ciudadanos con nuestras afirmaciones, pero sobre todo con nuestras acciones. Será vital entonces reconocer que "los sistemas complejos necesitan una correspondiente arquitectura compleja de gobierno para su autoorganización" (Innerarity, 2020: 22). Quienes investigamos en torno a la puesta en acto de las políticas educativas, desde un enfoque narrativo, debemos analizar los relatos buscando encontrar los hilos de dicha arquitectura que suele verse reflejada en nombres propios que resultar ser centrales en la puesta en acto de las políticas educativas, tengan o no una función jerárquica dentro del sistema educativo en el que trabajan. Así pudimos observarlo en las investigaciones llevadas adelante en torno a la puesta en acto de políticas educativas de terminalidad de estudios secundarios como lo fueron el Programa EgresAr: Proyectá tu futuro y el Programa a Estudiar (García Paris, 2024; Carozzo, García Paris & Paonesa, 2024); compartiendo lo señalado por Aguirre (2022) al afirmar que :

Las decisiones de política educativa se traducen, desde un modelo relacional y un enfoque territorial, en metapolíticas (internacionales), macropolíticas (nacionales), mesopolíticas (provinciales/jurisdiccionales) y micropolíticas (institucionales) lo que supone por parte de los Estados el diseño y gestión de políticas que reconozcan, por un lado, la tendencia hacia la integración y la descentralización de competencias y recursos y, por el otro, el protagonismo de los ciudadanos y del sector privado en sus respectivos territorios" (p. 68)

En este sentido, Innerarity (2020) nos propone la idea de pluriarquía en donde una democracia sin centro nos posibilita imaginar el gobierno de otra manera; en esta misma línea de pensamiento propongo imaginar una posible respuesta para comprender por qué percibimos que se desdibuja la jerarquización en el sistema educativo nacional a medida que posamos la mirada sobre las instituciones escolares. Es decir, nuestra postura epistémico-metodológica nos invita a comprender que los ciudadanos que llevan adelante las políticas educativas y los que son población destinataria de las mismas resultan ser parte constitutiva de ellas. Siendo la pluriarquía una respuesta actual que nos permitirá llevar adelante un análisis más claro de las políticas educativas de cara al futuro, comprendiendo que en manos de quienes habitan

las instituciones escolares se encuentran responsabilidades vitales que toman forma de ejecución o resistencia de las mismas.

La educación y la democracia.

En la Argentina el régimen de gobierno es presidencialista y federal combinando formas de gobierno horizontales y verticales (Abal Medina, 2010); es decir la complejización de la democracia es inminente a su existencia más allá de que se pretenda simplificarla para su análisis de manera permanente. Desde Aristóteles hasta O'donell la caracterización de la democracia se fue complejizando hasta comprender que su noción excede el plano electoral e incluye otros derechos y garantías (Abal Medina, 2010), como podemos observarlo dentro de las instituciones escolares donde la construcción de la ciudadanía ha sido un objetivo central de todos los niveles ligada fuertemente al espíritu democrático desde el gobierno de Alfonsín hasta la actualidad; ahora bien, a partir de la Ley Nacional de Educación nº26206 sancionada en el año 2006 la concepción de ciudadanía se vio ampliada en el Diseño Curricular de los tres Niveles de Educación obligatoria, donde el protagonismo central esta puesto en "el ciudadano" podemos afirmar, entonces, que la construcción de la ciudadanía activa se volvió un eje central en la currícula como materia, por un lado, y como eje transversal, por el otro (Gessaghi & ot, 2008; Filmus & Kaplan, 2012; Martinez & ot., 2023). Esta perspectiva, que propone una ampliación de derechos, debe leerse en el marco de un entramado de políticas educativas que deberían, entonces, contribuir a la construcción de ciudadanos. En esa línea podemos mencionar a las políticas educativas llevadas adelante a nivel nacional en el período 2003-2015: el Programa Nacional para la Inclusión Educativa, con sus diversas líneas de trabajo como Todos a estudiar (2004), Volver a la escuela (2005), PNIE Rural (2006), PNIE Judicializados (2006); la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (2007); el Plan FINEs aprobado en 2008 e interrumpido en 2024; la Asignación Universal por Hijo (2009); el Programa Conectar Igualdad (2010) y las Becas PROGRESAR (2014).

Es aquí donde empezamos a dimensionar la idea de pluriarquía en donde la construcción ciudadana que generaron aquellas políticas educativas habilita un análisis rizomático en torno a las posibles combinaciones de políticas educativas que impactan en cada uno de los grupos poblacionales a los que se encuentran dirigidas donde el centro se corre del Ministerio Nacional de Educación; habilitando múltiples combinaciones en donde los funcionarios más cercanos a la población destino toman un papel central. Es decir, el centro también se desdibuja cuando el Estado llega de múltiples maneras: en forma de AUH, de acceso a capital digital y del docente que hace carne los programas educativos, presentandose así a la igualdad como valor nuclear de la democracia (Habermas, 2011). En otras palabras, el sistema educativo argentino no puede analizarse de un modo simple y aislado sino que su análisis debería ajustarse a la teoría de los sistemas complejos.

De esta manera, comprender al análisis de la democracia en términos complejos, nos acerca a la comprensión del sistema educativo en un mismo sentido. En este marco la ciudadanía activa reclama participación en todas las esferas democráticas comprendiendo a la educación como una de ellas, desnudando la porosidad de las políticas educativas en donde la voz de quienes resultan parte constitutiva debe estar

visible si se espera que el objetivo de dicha política sea consumado. Para ello, resulta imprescindible la democratización de los lugares de toma de decisiones.

Vinculaciones en torno a la gran narración

El análisis en torno al sistema educativo argentino requiere comprender a las relaciones sociales que se generan a partir de la implementación de las políticas educativas y al funcionamiento del propio Ministerio de educación, hoy devenido en Secretaría. Dicho análisis nos permitirá comprender porqué a pesar de existir jerarquías en los Estados e incluso en las organizaciones gubernamentales las relaciones sociales los exceden y las conexiones entre diversos extremos de la red pueden eludir los centros presupuestados. "El concepto de pluriarquía alude precisamente a esta propiedad de los sistemas complejos que se estructuran de manera multidimensional y se diferencian de las jerarquías porque no pueden organizarse verticalmente" (Innerarity, 2020, p. 117). En los análisis de casos pudimos observar que las dinámicas de organización sucedían más allá del espacio de poder que ocuparán las personas, sino que los liderazgos estaban relacionados con el compromiso y los saberes de la persona respecto de las tareas a realizar (García Paris, 2024; Carozzo & ot., 2024).

Innerarity (2020) vislumbra que lo que se construya de positivo para la convivencia política en el siglo XXI será en términos de diferencia reconocida; en este sentido podemos mencionar como las investigaciones educativas llevadas adelante a partir de metodologías cualitativas giran en torno a análisis de caso en donde el análisis de las políticas educativas suele seguir una línea de investigación en torno a las implementaciones de las mismas. En ellas podemos vislumbrar la idea de integración diferenciada a la que alude el autor, pues a partir del enfoque biográfico-narrativo hemos divisado hilos que se generan entre la relación del sistema educativo y los docentes que llevan adelante la implementación de las políticas educativas propuestas, sumados a entrarnos propuestos por los docentes a partir de las comunidades en las que se encuentran inmersos; dicho de otro modo, a pesar de encontrar puntos en común en todas las sedes de programas educativos propuestos a nivel nacional cada una de las sedes encuentra su modo de ser y hacer docencia (García Paris, 2020). Así como el desafío de la democracia es "pensar la conformación de una gobernanza multinivel que integre la ciudadanía según diversas lógicas y sin que se impida el gobierno efectivo de las sociedades" (Innerarity, 2020, p. 118); dicho desafío se extiende a los sistemas que conforman los estamentos gubernamentales, en este caso al sistema educativo argentino. Es por ello que la gran narración debe considerar a las voces de los docentes, de los estudiantes, de cada comunidad educativa en su conjunto; sólo así los estamentos gubernamentales tendrán información sobre las necesidades concretas de las poblaciones que gobiernan y podrán llevar adelante políticas educativas más eficientes en términos de ejecución.

¿Cómo se entrama el sistema educativo en una sociedad de débil centralidad?

Cuando se hace referencia a los sistemas rizomáticos con centralidad débil se nos invita a pensar en el concepto de redes, en donde cada nudo conforma una urdimbre y cada nudo podría ser considerado centro. Las relaciones entre los diferentes actores

institucionales representan un elemento central en las civilizaciones en donde podemos pensar en la multiplicación de las relaciones posibles y las dependencias entre sujetos que se encuentran social y espacialmente alejados.

Desde esta perspectiva, al pensar en la implementación de políticas educativas se abre un abanico de posibilidades en donde podemos realizar estudios de caso sobre dichas implementaciones y vislumbrar sus alcances, pudiendo afirmar que no está garantizada la igualdad en cada una de las implementaciones aunque todas comparten un mismo origen en la ley o resolución que les dan inicio, cual vectores concurrentes. De esta manera queda expuesta la centralidad desdibujada del sistema educativo nacional, que requiere, al igual que la democracia, un análisis que lo complejice en lugar de la linealidad en la que se suele incurrir. Pero además, cual fractal, podremos notar las particularidades recurrentes en cada una de las implementaciones, pudiendo realizar apreciaciones generales a partir de casos particulares que nos permitan acercarnos a la complejidad de la implementación de las políticas educativas.

Ontología política de la bilateralidad

Cuando afirmamos que "la cooperación sólo es posible si hay heterogeneidad" (Sennet, 2013 en Inerarity, 2020), debemos subrayar que desde la educación sólo es posible asumir a la heterogeneidad como condición necesaria, en donde (re)pensar al pluralismo y la interacción social se torna central para llevar adelante políticas educativas que impacten positivamente a la comunidad educativa en su conjunto. Así la idea de recursividad nos lleva a pensar en la institucionalización productiva del principio de bilateralidad, en donde la educación colabora en la construcción de la idea de otredad. No sólo por que lo enuncia normativamente, sino porque las prácticas que en el sistema educativo se entraman nos muestran sobrados ejemplos de prácticas educativas en donde cada estudiante, cada docente, cada comunidad asiste con la complejidad que lo aloja. Interrumpiendo en la cotidaneidad normada que se proclamaba a principios del siglo XX y logrando imponer un lema convincente "yo soy así y tengo derecho a aprender". Es entonces cuando la otredad se hace carne, cuando el encuentro con el otro deja de reducirse a una observación o a un pronunciamiento y se convierte en hechos precisos: ¿qué debo realizar para poder pensar prácticas educativas en donde cada una de las otredades de esta comunidad formen parte?. Es por ello que, metodológicamente, es vital sumergirse en la voz de quienes llevan adelante la puesta en acto y (re)construir con ellos la memoria pedagógica que aloja cada institución.

Este constructo resulta central en el papel de cada actor dentro de la relación de poder, lo que presupone procesos de autoorganización para la puesta en acto de las políticas educativas. Esta configuración revaloriza la resistencia de los gobernados, su poder, pues en las lógicas de coordinación y cooperación existentes en la puesta en acto de cada política educativa podemos vislumbrar que el reconocimiento de la autoridad se encuentra distribuida y descentralizada. Dentro del marco político pedagógico propio de cada acción educativa podemos mencionar que esta condición nos obliga a los docentes a asumir responsabilidad en los resultados de las políticas educativas que llevamos adelante.

Una primera aproximación para analizar la implementación de las políticas educativas

A modo de cierre, pensar a la democracia como un sistema complejo en los términos que Innerarity (2020) propone, nos permitió adentrarnos en la idea de pluriarquía y elaborar una primera aproximación para el análisis de las políticas educativas implementadas por el sistema educativo nacional. La idea de red y de entramado rizomático, nos ayuda a poner la lupa sobre los diferentes niveles que las políticas educativas atraviesan, no sólo en términos gubernamentales sino en términos de acción personal de cada ciudadano que se encuentra cumpliendo una función dentro del sistema educativo. Proponiendo, cual fractal, múltiples centros recurrentes; esta idea pone en tensión la dicotomía gobernantes y gobernados invitándonos a reflexionar en torno a las responsabilidades que los docentes, en su rol de ciudadanos, tienen a la hora de llevar adelante la puesta en acto de las políticas educativas pensando en la concreción de sus objetivos fundantes.

Referencias bibliográficas

- Abal Medina, J. M. (2010) Manual de ciencia política. Buenos Aires: EUDEBA. Capítulo IV pp. 157-190.
- Aguirre, J. E. (2022). El rostro humano de las políticas educativas: narrativas del proyecto de formación docente "Polos de Desarrollo".
- Ball, S. J., & Míguez, N. (1989). *La micropolítica de la escuela: hacia una teoría de la organización escolar* (pp. 19-44). Barcelona: Paidós.
- Benton, L. (2003). Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino. *Política y Gobierno*, X (1) 103-137.
- Carozzo, R; García Paris, R & Paonessa, A (2024) *Egresar y A estudiar: programas de terminalidad de estudios secundarios desde una perspectiva docente*. Actas III Encuentro Internacional de Educación La democracia desafiada: avances y retrocesos en la educación pública a 40 años de la recuperación democrática; 2158-2169
- Filmus, D., & Kaplan, C. V. (2012). *Educar para una sociedad más justa: Debates y desafíos de la Ley de Educación Nacional*. Aguilar.
- García Paris, R (2024) *EgresAr: Otros modos de cumplir la deseada promesa. Un estudio interpretativo sobre las propuestas pedagógicas interdisciplinares implementadas en la sede de la escuela de educación secundaria n°36 del Plan Egresar en el Partido de General Pueyrredón*. Tesis de grado: Licenciatura en Ciencias de la Educación. UNMDP
- García Paris, R (2024) *Puentes afectivos hacia la escuela secundaria. Un ensayo autobiográfico en torno a la identidad docente del Centro SocioEducativo y Comunitario San Martín de la Ciudad de Mar del Plata a partir de sus prácticas de enseñanza*. Actas III Encuentro Internacional de Educación La democracia desafiada: avances y retrocesos en la educación pública a 40 años de la recuperación democrática, 1603 - 1613

- Gessaghi, V., & Petrelli, L. (2008). El debate en torno de la Ley de Educación Nacional: una mirada sobre la construcción de sentidos acerca de la participación. *Propuesta Educativa*, (29), 89-97.
- Habermas, J. (2011). *Zur Verfassung Europas: Ein Essay*. Suhrkamp Verlag.
- Innerarity. D. (2020) Una teoría de la democracia compleja. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Mann, M. (2011). "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados." En Acuña, Carlos (Ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, pp. 55-76.
- Martínez, C. E. H., Ramos, A. V., & Noriega, R. I. M. (2023). Formación para la ciudadanía mundial activa, crítica y comprometida: una revisión sistemática. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinaria*, 7(1), 5526-5546.

Notas

¹ Profesora de Matemática por el ISFD nº19. Licenciada y Profesora en Ciencias de la Educación por la Facultad de Humanidades de la UNMdP. Estudiante avanzada de la Licenciatura en Educación Matemática en la UNICEN. Mail: rocio.garciaparis@gmail.com / ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-4470-944X>