

Ana María Goetschel, coordinadora

Perspectivas de la educación en América Latina



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito – Ecuador

Telf.: (593-2) 3238 888

Fax: (593-2) 3237 960

www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador

Avenida Colón y Juan León Mera

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 2903 763

www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-197-9

Cuidado de la edición: David Chocair

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Rispergraf

Quito, Ecuador, 2009

1ª. edición: marzo de 2009

Índice

Presentación	9
Introducción	11
<i>Ana María Goetschel</i>	
LOS DESAFÍOS DE LAS UNIVERSIDADES EN EL SIGLO XXI	
Universidad: entre la enseñanza humanística y la formación profesional	23
<i>Vera Lúcia de Mendonça Silva</i>	
Los desafíos de las universidades en el siglo XXI: una visión desde la Argentina pos crisis	39
<i>Juan Carlos Pugliese</i>	
La movilidad y el intercambio académico en programas de posgrado como elementos para la integración latinoamericana	55
<i>Rosa Amalia Gómez Ortíz</i>	
Presentes persistentes de la universidad y sus futuros (in)imaginados: ¿es posible soñar en la no universidad del futuro?	73
<i>Eduardo Ibarra Colado</i>	

EDUCACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Educación pública y reforma educativa de los años 90 en la Argentina	95
<i>Analia Minteguiaga</i>	
Políticas educativas y socialización de niños: un estudio sobre la reforma educativa boliviana de 1994	115
<i>Mario Yapu</i>	
Pensando en políticas públicas para la escuela rural en el Perú	139
<i>Yolanda Rodríguez G.</i>	
El proceso de descentralización de la educación en Argentina Un caso: la provincia de Buenos Aires	167
<i>María M. Formichella y Mara Rojas</i>	
Cumplimiento del derecho a la educación en el Ecuador, 2000-2007	189
<i>Milton Luna Tamayo</i>	

EDUCACIÓN Y CIUDADANÍA

Importancia atribuida al desarrollo de la ciudadanía en la formación inicial docente: una aproximación desde la perspectiva de los académicos y los estudiantes pertenecientes a la Facultad de Educación y Humanidades de la Universidad del Bío Bío, Chile	213
<i>Héctor Cárcamo Vásquez</i>	

La participación social y las reformas educativas
en América Latina. La discusión pendiente 233
Úrsula Zurita Rivera

La implementación de un programa
de resolución de conflictos sin violencia
en una zona de la Vía Perimetral, Guayaquil, Ecuador.
Posibilidades y límites de extender esta experiencia
dentro del sistema educativo 257
Anna Katharina Pfeifer

EDUCACIÓN Y EQUIDAD

¡Aquí hay que hacerse respetar!
Mujeres entre tuercas y metales:
una mirada desde las estudiantes de la Facultad de
Ingeniería de la Pontificia Universidad Católica del Perú 277
Alizon Rodríguez Navia

Estereotipos de género en la niñez.
Una mirada desde los derechos humanos 295
M. Micaela Bazzano

Rituales de admisión. La reproducción
de la diferencia en el sistema escolar ecuatoriano 311
María Pía Vera

2.

**Educación y
políticas públicas**

Educación pública y reforma educativa de los años 90 en la Argentina¹

Analía Minteguiaga*

Introducción

En los últimos años ha existido un remozado interés por la problemática de lo público. Esto se expresó tanto desde la teoría política como desde diversas investigaciones empíricas del campo de las ciencias sociales. En la literatura académica tal problema remite fundamentalmente a las distintas maneras en que se ha conceptualizado la clásica dicotomía público-privado y en general podría decirse que ha sido una discusión que se ancla centralmente en el plano teórico-normativo. Pero recientemente han existido dos momentos en los que esta discusión de corte normativo resurge en el campo investigativo de las ciencias sociales. El primero corresponde a la década de los 70 y 80 y se da en el marco de las democratizaciones que se estaban produciendo tanto en América Latina como en los países del este europeo. El segundo estuvo asociado al desarme de los “Estados de bienestar” en los países centrales europeos o de los “proto” que funcionaron en estas latitudes. En este caso, empiezan a aparecer una serie de investigaciones que intentan dar cuenta de las nuevas relaciones Estado-

1 El presente artículo constituye una reseña de los hallazgos de la investigación para la obtención del título de Doctorado en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por la FLACSO-México, cohorte 2003-2006, titulada *“Redefiniciones de los sentidos de la educación pública. El escenario de la reforma educativa de los 90 en la Argentina”*.

* Investigadora del Proyecto UBACyT *“Experiencias de trabajo y de vida, instituciones socio-laborales y desigualdad social en el comienzo del nuevo siglo”* en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (FCS-UBA).

sociedad civil que se van conformando en el marco de los procesos de reforma de los 80 y principios de los 90.

En el campo educativo, y particularmente en la Argentina, este renaciente interés por lo público pudo evidenciarse en diversas publicaciones aparecidas en la última década. Tales investigaciones podrían dividirse en dos tipos: aquellas que sostienen que los procesos de reforma educativa que se dieron en la región y que se inscribieron en el marco de procesos más amplios de reforma del Estado fueron acompañados por una transformación de la educación pública y donde lo público se sigue asociando a lo estatal y lo que se describe son los procesos de deterioro y resquebrajamiento de esa vinculación (Paviglianitti, 1991; Bravo, 1994; Gentili, 1997 y 1998; Serra, 1998 y 2003; Feldfeber, 1999, 2000 y 2003; Duschatzky y Redondo, 2000; Balduzzi, 2000; Tiramonti, 2001). Por el otro, aquellas producciones que relataron (y hasta celebraron) el proceso inverso, es decir, la recuperación de lo público no estatal. Esto pudo verse a través de una serie de propuestas de transformación del esquema tradicional de la educación estatal, como por ejemplo, las escuelas *charter* (Cicioni, 1998), las escuelas “autogestionadas” (Narodowski, 1999; Cippec, 2002) y los “*vouchers* educativos” (Cosse, Morduchowicz y Raschia, 1997; Cosse, 1999).

Pero más allá de esto, quizás lo que hay que destacar es que la mayoría de tales estudios tendieron a identificar lo público desde un “lugar”. Es decir, el esfuerzo estuvo puesto en capturar *¿dónde ubicar lo público?* La propuesta teórica de la investigación que presenta este artículo implica una mirada diferente. Significa no identificar lo público ni con un lugar ni con algo predeterminado, sino con una “lógica”, una “forma de construir ese carácter o condición”. La pregunta es acerca de cómo se conforma lo público, en este caso en la educación escolarizada. Es decir, alude a qué elementos participaron y participan en la actualidad en la definición de ese carácter o condición. Afirmar que lo público es lo estatal, tanto en sentido amplio (lo estatal-nacional), como en sentido reducido (vinculado a las organizaciones estatales y resulta lo provisto por sus agentes); o por el contrario, es aquello que se da fuera del Estado, en el espacio de la sociedad civil o de la comunidad organizada, es el resultado contingente e histórico de “ciertas” disputas en torno a “ciertas” visiones parciales e

interesadas. Disputas y visiones que a su vez son parte y resultado de “ciertas” condiciones en las que dicho proceso tiene lugar. Desde este aquí, entonces, nuestra posición es contraria a cualquier definición escencialista de lo público que aluda a una distinción ontológica o de campos sociales pre dados.²

El artículo está dividido en tres grandes secciones además de las consideraciones finales. La primera hace hincapié en la construcción del problema público de la “educación pública” en la Argentina desde sus orígenes. Este proceso si bien incluye los sentidos ligados a su emergencia, posterior consolidación y los primeros signos de redefinición, intenta privilegiar los elementos ligados al momento fundacional. Básicamente, porque las “tematizaciones” y definiciones allí involucradas resultarán reconvocadas en cada esfuerzo que se produzca para operar modificaciones en este problema. La segunda sección analiza lo sucedido durante la década de 1980, es decir, cuando se produce el retorno democrático en Argentina. Allí se inicia de manera decidida la comparación entre los sentidos fundacionales y los que surgen luego del período dictatorial. La tercera parte explora de lleno el debate reformista de los 90, en particular a través de los temas organizadores del debate. A partir de allí se podrá ver cómo las transformaciones producidas en la década anterior se profundizan. Se abandonan definitivamente las tradicionales discusiones en torno al carácter público o privado de la educación y la defensa de lo público ya no podrá echar mano de las viejas antinomias. El nuevo esquema de interpretación pasará a conformarse dentro de las coordenadas de la autonomía escolar, la calidad educativa, la equidad y el pluralismo religioso.

2 A fin de procesar tal interés debieron combinarse las aportaciones de dos perspectivas de análisis. Por un lado, la que trabaja la construcción de los problemas públicos a fin de aprehender las definiciones que participaron históricamente en la construcción del problema de la “educación pública” (Gusfield, 1981; Hilgartner y Bosk, 1988; Cefai, 1996; Zimmermann y Trom, 2001); y por el otro, la de los temas públicos propuesta por la teoría luhmanniana (1978) que permitió procesar y capturar los desplazamientos de sentido en el espacio de la opinión pública de los años 90. Es importante aclarar que estas elecciones fueron una opción pragmática vinculada a las necesidades concretas que planteaba la investigación respecto a la selección y análisis de la información proveniente del debate reformista. No se trató de una puesta a prueba de estos esquemas teóricos, sino de ver en los movimientos de la atención pública lo que está detrás de la formulación de los problemas públicos.

La etapa de constitución y consolidación del sistema de enseñanza argentino y los sentidos de la “educación pública”

De acuerdo con el análisis de los antecedentes puede sostenerse que en los orígenes de la educación pública en Argentina, su carácter “público” se asoció a *lo estatal* de manera compleja. Por un lado, se conectó con el Estado en un sentido estricto, en tanto este se transformó en el agente que asumió la dirección y la provisión principal de la educación formal. Por el otro, y esto es quizás lo más destacable, se vinculó a lo estatal en un sentido amplio, justamente porque el problema de la “educación pública” estuvo vinculado desde sus inicios a atender las necesidades del proyecto hegemónico de construcción del Estado-nación argentino, lo que implicaba básicamente las necesidades de construcción de una sociedad nacional. Así, la educación escolarizada participó activamente en la conformación de una nueva base social, de una nueva subjetividad social compenetrada con las necesidades de tal proyecto. Había que conformar a la población bajo el molde del “ciudadano” y esto fue lo que llevó adelante la escuela pública.

Teniendo en cuenta que Argentina era un país con una masa criolla mayoritariamente analfabeta y frente a las consecuencias no deseadas “disgregadoras” de la inmigración, era indispensable emprender la complicada tarea de unificación cultural de la población. Así, los principios centrales que organizaron el esfuerzo educativo en la etapa fundacional tuvieron una orientación centralmente política y se justificaron desde el esfuerzo cultural homogeneizador ligado a la creación de la nacionalidad argentina. La obligatoriedad, la gratuidad, la neutralidad religiosa y la homogeneidad curricular estuvieron vinculadas a este trascendente objetivo. Tales principios estuvieron ligados a garantizar un acceso igualitario más allá de las diferencias de clase, establecer una homogeneidad en los contenidos, en especial para darle una orientación nacionalista y patriótica a la formación, obligar a los padres a enviar a sus hijos a la escuela a fin de crear en las nuevas generaciones esos sentimientos y promover una formación secular, nacionalista y moderna por sobre cualquier orientación religiosa o pertenencia comunitaria local. Así, lo público pudo asociarse a una serie de elementos que asumieron coherencia a partir de su conexión con dicho

proyecto civilizador, secular e integrador. Se asoció a lo estatal cuando tuvo que oponerse a lo privado y particular, se asoció a lo laico cuando se opuso a lo confesional, a lo común (en tanto homogéneo) frente a la diversidad cultural, a lo gratuito frente a lo arancelado, y a lo común (en tanto igualitario) frente a cualquier forma de discriminación.

Asimismo, la educación pública logró movilizar una serie de expectativas en torno a un futuro mejor que, más allá de sus grados de efectividad, fueron productivas en tanto orientaron las interpretaciones –y por ende las prácticas derivadas de ellas– en torno al papel de la educación en las trayectorias vitales de los argentinos. En este sentido, hay que decir que esas creencias no funcionaron solamente en términos individuales (personales), sino que estuvieron conectadas con aquel proyecto colectivo de país/nación. Por ejemplo, la creencia en un mito educacionista ligado a la capacidad del sistema escolar para producir movilidad social y progreso material; la creencia en que las generaciones adultas podían generar proyectos “heredables” para las nuevas generaciones; la creencia en que el Estado era el agente más idóneo para cumplir un papel directivo en este esquema; y, la creencia en que la educación participaba activamente en el desarrollo del país (es decir, que se podía salir de una situación de dependencia, subdesarrollo o periferia apostando a la educación de la población) (Puiggrós, 1990).

Hay que destacar que en esta etapa el discurso de la sociedad civil estuvo ligado a la Iglesia y la familia. La educación privada se incorpora a través del principio de “libertad de enseñanza” pero lo hace subordinadamente, al sujetarse a las leyes que reglamentan el sistema público.

Finalmente, hay que decir que si bien a partir de 1930, y especialmente hacia 1955, se produjeron ciertas transformaciones importantes en algunas de las características fundacionales del sistema público de enseñanza, no es hasta la experiencia de la última dictadura militar (1976/1982) que hay una transformación profunda en ese vínculo entre la educación pública y el Estado como proyecto colectivo vinculado a la unidad nacional y a la integración social.

Los años 80 y el comienzo de la destrucción del mito de la “educación pública” argentina

Es sin duda como consecuencia del Proceso de Reorganización Nacional que la tradición antes descrita se quiebra³. A partir de esta experiencia dictatorial se generan una serie de condiciones que obstaculizan la recuperación de aquella matriz estatal-nacional, entre ellas el descrédito generalizado hacia el Estado y el abandono por parte de los sectores dominantes del proyecto estatal nacional. Esto último se expresó en el campo económico, entre otras cuestiones, en la destrucción del modelo desarrollista ligado al fortalecimiento de la industria nacional. La reforma económica impuesta por la dictadura implicó la liberalización del mercado de capitales y el desmonte de los mecanismos de intervencionismo estatal tradicionales (Novaro y Palermo, 2003).

A partir de los 80, y fundamentalmente en los 90, emergen concepciones profundamente antiestatistas y desconectadas de un proyecto mayoritario y colectivo de integración social. Antes era el inmigrante quien debía ser ciudadanizado. Luego fue el migrante interno que obtenía la ciudadanía social. En los 90 es el argentino pobre y excluido el que debe ser “contenido y controlado”. La idea de un sistema educativo único, homogéneo y común tendrá grandes dificultades para seguir operando. Aquí comienza un proceso de reinterpretación radical del problema de la “educación pública” que involucra una desconexión con el Estado no solo en sentido estricto, como organización burocrática capaz de asumir la dirección y gestión del proceso educativo, sino en sentido amplio en tanto referente de la unidad nacional y ámbito privilegiado de la inclusión.

La orientación autoritaria que asumió el Estado en su vínculo con la sociedad entre 1976 y 1982 pudo operar un *distanciamiento* que se tradujo poco a poco en una visión de confrontación hacia él. Asociado a este

3 Para el análisis de esta primera parte del pasaje *redefinicional* se hizo hincapié en las interpretaciones que surgen en torno al Estado y la sociedad civil como consecuencia de la dictadura militar, esto es en el retorno democrático de 1983 a 1989. Desde este lugar, se intentó ver cómo dicha lectura se traslada al campo educativo produciendo modificaciones en la definición del problema de la “educación pública”. Para ello se observó un acontecimiento central de la época: el II Congreso Pedagógico Nacional. En sus discusiones y debates pudo capturarse cómo lentamente van mutando los principios fundamentales asociados a la “educación pública”.

proceso de *externalización* del Estado, adquirió relevancia una concepción estatal ligada a sus cristalizaciones burocráticas. Comenzó así un lento pasaje de una concepción de lo público centrada en lo estatal (con las características antes dichas) a una centrada en la sociedad civil. En los 90 este proceso se consolida y este pasaje se constituye en abierta oposición al Estado. Así, la categoría de lo público pasa de una visión no ligada exclusivamente a lo estatal, más ligada a lo social, a una abiertamente antiestatal.

En el retorno democrático se lleva a cabo una crítica hacia el Estado autoritario que no solo lo desconectó de la sociedad, al reducirlo a sus formas burocrático-administrativas, sino que presentó una formación histórica particular (el llamado Estado burocrático autoritario) como un atributo de toda estatalidad. De la crítica al Estado burocrático autoritario a la satanización del Estado *tout court*.

El debate educativo quedó imbuido en este proceso y se organizó bajo la antinomia democracia frente al autoritarismo. A través de esta gran *tematización* pudo observarse la redefinición de los principios fundamentales ligados a la educación pública.

Así, al igual que el Estado, el sistema educativo tradicional también fue objeto del ataque y tampoco en este caso pudo operarse la debida distancia entre la experiencia reciente y la historia. El sistema educativo fue visto bajo el prisma del proceso de reorganización nacional, es decir, como el sistema educativo de la dictadura, subrayando las funciones disciplinarias que cumplió. La crítica tendió a considerar exclusivamente los significados que adquirió este sistema en la dictadura y no pudo funcionar una distinción que recuperara su historia más extensa, que fue en cierto sentido negada por una nueva marea refundacional. Por esta razón, si la “uniformidad” como meta y proceso se había transformado en un mecanismo de control durante la dictadura, en el retorno democrático el respeto a la diferencia aparecerá como el nuevo principio incuestionable. Asimismo, si durante el “proceso” la centralización estatal fue también una forma de control y disciplinamiento y este se garantizó mediante un aislamiento de la escuela respecto de la comunidad y un burocratismo y reglamentarismo extremo, durante la democracia se plantea una descentralización que reconecte a la escuela con la comunidad.

Detrás de todos estos cambios estará el resurgimiento de la sociedad civil. En ella radicará la única fuente de legitimidad genuina luego de la devastación del periodo dictatorial. La defensa acérrima de las bondades de este resurgimiento fue punto de acuerdo casi indiscutible entre los principales sectores. Fue un llamado que se hizo bajo motivos y razones diferentes, pero que produjo un interesante “encuentro”. Algunos lo hicieron reivindicando el papel excluyente de la familia y de las organizaciones intermedias como la Iglesia en el campo educativo, otros para referirse críticamente a los partidos políticos y a la política en general, pero casi todos convocando a una sociedad civil sin un claro referente empírico. En este caso, se trató de un llamado confuso y ambiguo que tuvo como telón de fondo la obsesión por encontrar en esa sociedad civil una forma de oponerse al pasado autoritario. Es importante indicar que, por un lado, esa sociedad civil no será la de las comisiones barriales, comisiones de fábrica, agrupaciones vecinales, o aquella ligada a los sectores urbano-populares que funcionó durante los 70. Poco o nada quedaba de esa sociedad civil luego de la ruptura del tejido social producto de la dictadura. Por el otro, tampoco se convocará a todos los sectores sociales que quedaron en pie luego del proceso dictatorial. Se trató de un llamado selectivo que justamente va a dejar fuera a los sectores históricamente más ligados a la tradición de la educación pública, por ejemplo, al gremio docente.

Lo interesante a destacar es que bajo esta coyuntura que unió una apropiación particular del pasado autoritario y los elementos que, en términos de apertura, libertad y pluralidad, ofrecía el nuevo contexto democrático, pudo empezar a operarse un nuevo clima de ideas que escindió de manera radical el carácter público de la educación de aquella matriz estatal-nacional.

Esto pudo verse con claridad en las redefiniciones que sufrieron los principios fundamentales ligados al problema de la “educación pública”. La homogeneidad cultural tan ligada a la producción de la unidad nacional resultó denostada y se esgrimió una nueva defensa de la diversidad cultural. Se abandonó toda referencia al sentido igualador e integrador que supo tener históricamente y solo quedó asimilada a la imposición y el disciplinamiento. Así, desligada de algunos de sus sentidos originales, la homogeneidad ya no pudo ser defendida de ninguna manera. Asimismo,

en este apoyo irrestricto a la noción de diversidad cultural se sumaron aquellos sectores ligados a la libertad de enseñanza para disputar el monopolio del Estado y proponer la diversidad en términos de “opciones educativas diferenciales”. Con toda la ambigüedad que este planteo supuso, abrió las puertas para que en la década del 90 esto se tradujera para algunos en la educación como un bien de mercado. Por su parte, la centralización estatal se desmembró con la demanda de democratizar el Estado. Desapareció la histórica antinomia entre el Estado central y los Estados provinciales y se abrió la puerta para pensar el Estado frente la comunidad. De esta forma, una nueva confusión tuvo lugar entre democratización y debilitamiento del Estado. Asimismo, esta convocatoria a la comunidad fue en muchos casos confusa y pudo ser ocupada por cualquier referente: desde las confesiones hasta las empresas privadas.

La igualdad educativa fue traducida como equidad. En la crítica al sistema educativo la igualdad estuvo asociada a la –en ese momento– tan negativa “uniformidad”. Se planteó la necesidad de un tratamiento “diferencial” para atender situaciones “diferentes” y aquella igualdad asociada al concepto de una educación “común”, sin discriminaciones de tipo socioeconómico desapareció frente a la idea de “dar más a los que menos tienen”. Asimismo, esta redefinición de la igualdad tuvo otra importante consecuencia. Si antes el Estado aparecía como la única instancia que garantizaba la igualdad en el acceso a la educación, en el retorno democrático la asunción de la equidad como principio de acción del Estado en materia educativa, implicó la generación de políticas de integración “compensatoria”⁴. Asimismo, la conexión entre la noción de igualdad y gratuidad se redefinió. La equidad marcó un nuevo esquema de sentido

4 Vale destacar este cambio trascendental. Para muchos de los integrantes del debate, “democratizar” el sistema educativo no solo implicaba erradicar los elementos autoritarios que allí existían sino aquellos discriminadores que impedían una distribución “justa” de los conocimientos y saberes socialmente valorados. Estaba demostrado, según algunas investigaciones (Braslavsky, 1985; Braslavsky y Filmus, 1987), que el deterioro de la calidad no afectaba por igual a todo el sistema educativo. Más bien se concentraba en los circuitos de escolaridad destinados a los sectores populares. Frente a esta situación la noción de “igualdad de oportunidades” tan cara a la tradición de la educación pública debía ser cambiada por la de “igualación”. Así, ante una situación que llevaba a *“campos educativos diferentes”* se afirmaba: *“resulta impostergable asegurar la igualación de oportunidades a través de servicios equitativos que compensen las carencias sociales”* (Informe Final CHA, 1988: 40).

para pensar la gratuidad de la enseñanza aunque habrá que esperar hasta los 90 para ver toda la potencialidad de este cambio.

En cuanto a la neutralidad religiosa, su sentido también se modificó. Bajo el nuevo imperio del pluralismo político y la explosión de las libertades hubo mayores oportunidades para que los defensores de las posiciones confesionales se opusieran al laicismo tradicional. También permitió rediscutir la vieja cuestión acerca de los agentes legítimos de la educación. Pero en este caso la principalidad estatal fue relativizada porque se la asoció al autoritarismo estatal. Finalmente, en el marco de la crítica al Estado y el desprestigio de lo público-estatal empezó a conformarse una nueva noción de sistema público de enseñanza, en el que se incorporó la “enseñanza privada”. Lo público se escindió de lo estatal e incorporó lo particular o privado. A su vez, lo privado asumió todo el prestigio y lo estatal debió integrar la dinámica de lo privado si es que pretendía recuperar algo de aquella excelencia perdida⁵.

Lo que hay que destacar es que en esta etapa las posiciones y definiciones todavía estarán atravesadas por profundas ambigüedades y contradicciones. Éstas en buena medida desaparecerán cuando dicho proceso de cambio se consolide en la década del 90 bajo la primacía de la reforma del Estado y las políticas de ajuste.

El debate educativo de los 90

Como mencionamos, si en los 80 se produce el tránsito de una concepción de lo público centrada en lo estatal a una ligada a lo social, en los 90 se pasará a una marcadamente antiestatal. No solo se traslada a la sociedad civil sino que ésta se constituye en abierta oposición al Estado.

Es importante recalcar que en los 90 habrá mayores consensos en torno a los diagnósticos y soluciones a implementar en relación a los años

5 Es importante aclarar que todo este debate no se limitó a las fronteras argentinas. Es verdad que allí asumió algunas particularidades propias de la historia nacional y de las tradiciones locales pero fue alimentado por una serie de corrientes y posturas sobre la educación surgidas en el contexto internacional especialmente desde organismos como la UNESCO, la UNICEF y la CEPAL, entre otros.

80. Habrá mayor precisión en los términos en que dichas cuestiones son planteadas por los diferentes actores (aun cuando formalmente se ubican en diferentes posiciones del espectro ideológico). Esto en parte debido a la existencia de una mayor convergencia entre el discurso contestatario y el discurso conservador (conectados a partir del Estado como gran objeto de la crítica). También a la generalización (y a la homogeneidad) que planteó el nuevo y sofisticado discurso “tecnocrático” que se autopoicionó “más allá de la política”, vinculado al marco general del proceso de reforma del Estado. Esto permitió abandonar definitivamente las tradicionales discusiones en torno al carácter público o privado de la educación. Bajo el dominio de una nueva retórica gerencialista deliberadamente “despolitizada” y “desideologizada”, la defensa de lo público ya no pudo echar mano de las viejas antinomias: laica frente a confesional, gratuita frente a arancelada, estatal frente a privada, común frente a diferenciada, etc. El nuevo esquema de interpretación pasó a conformarse en el marco de otros ejes: autonomía escolar, calidad educativa, equidad y pluralismo religioso.

La descentralización como autonomía escolar y la descentralización como federalización de la política salarial

En el debate público de los 90 aparecerá el tema de la descentralización educativa bajo el formato de la autonomía escolar. Este, a su vez, será interpretado bajo dos esquemas: la autonomía como la comunidad frente al Estado y la autonomía como el mercado frente al Estado.

Respecto al primero se sostendrá que el fortalecimiento de lo público es consecuencia de la autonomía escolar en tanto mayor conexión de la escuela con la comunidad y no con el Estado o con el sistema educativo. Ahora, lo público en la educación es fruto de la conexión con la comunidad y la desconexión con lo “burocrático estatal”⁶. La escuela pasará a ser

6 Se debe señalar que esta comunidad no es la comunidad nacional de antaño. Al igual que en los 80 resulta una comunidad sin un referente empírico claramente definido aunque en los 90 habrá otras opciones. Podrá ser indistintamente la Iglesia, la familia, y ahora, más claramente definido, el mismo mercado. En este nuevo esquema el referente será estrictamente individual, sea el ciudadano o el consumidor. No habrá una interpelación del “ciudadano” como categoría colectiva, como pueblo organizado, sino como un individuo.

la unidad del sistema por su vínculo con la “comunidad” y desaparece la idea de sistema educativo. Esto puede verse con claridad en una idea que repetirán en este período no solo los funcionarios ministeriales sino expertos del ámbito académico: se trata de conformar “un ministerio para las escuelas”. Este cambio podrá operarse porque resulta dominante una visión de los problemas educativos estrictamente gestional y organizacional. Bajo la idea de que lo importante son los “estilos de gestión” se podrá flexibilizar la clásica distinción entre lo público y lo privado.

También la autonomía escolar será el mercado frente al Estado. Bajo los mismos argumentos a favor de la desburocratización, democratización, de la libertad y de la equidad y siguiendo con la idea de los estilos de gestión se introducen más elementos de la gestión “privada”: la libertad de elección de las escuelas (ofertas educativas diferentes) y la desregulación financiera. Ambas cuestiones más allá del carácter “estatal” o privado del establecimiento. Se trata ahora de un “servicio público”: porque las escuelas son gratuitas (las sigue financiando el Estado) y no opera discriminación en el acceso. El eje aquí aparecerá puesto en las familias, en la clientela y no en la noción de “ciudadanía”.

Es verdad que hubo intentos de poner algún freno a esta embestida. Esto se pudo observar específicamente en el tema de la descentralización como federalización de la política salarial. Como consecuencia de las transferencias de servicios educativos hacia el ámbito provincial a fines de 1992 gradualmente se va a perder la idea de un sistema educativo. Son ahora las provincias las responsables del sistema. Como solía afirmarse desde el nivel político y técnico oficial se trata de “un Ministerio sin responsabilidad” en la provisión directa de educación y con esto se abandona la idea de un garante de la unidad del sistema. A partir de aquí el principal gremio docente de la Argentina (la CTERA) propone nacionalizar la cuestión salarial docente y con ello establecer alguna conexión con la tradición de la escuela pública. Esto se expresó en la famosa protesta organizada a través de la “Carpa Blanca”. Pero esta batalla termina en los hechos reducida a la lucha por un incentivo salarial no unificado y con carácter compensatorio según provincias. Las principales dificultades para esa recuperación se deben a que: 1) se abandona poco a poco el reclamo de salario unificado para todo el país, el reclamo de condiciones de traba-

jo en sentido amplio y el pedido de derogación de la Ley Federal de Educación; y 2) si bien se reconvoca la figura del maestro de aquella escuela pública, también se acepta la transformación que venía operando el discurso experto y gubernamental de volver a ese maestro un “profesional” de la educación.

La calidad educativa como control “social”

De igual manera, el fortalecimiento de lo público será pensado como resultado de la calidad en tanto ésta es interpretada como el control de la sociedad civil hacia las funciones de la escuela y sus agentes. La calidad educativa podrá obtenerse, y con ella la educación podrá ser realmente pública, cuando no solo la escuela sea totalmente autónoma sino cuando sus docentes mejoren sus vínculos con la comunidad a través de los resultados de su labor pedagógica. Lo público aquí también se concebirá en relación con la calidad de las escuelas y los docentes y no en referencia al sistema educativo. Por eso la evaluación tampoco servirá para pensar políticas globales a nivel general, sino focalizadas a nivel institucional y con fines estrictamente compensatorios. En este nuevo esquema la calidad será asimilada a “evaluación” del rendimiento de los estudiantes, pero en realidad será una prueba al desempeño de las escuelas y sus docentes para que la sociedad se informe. La sociedad civil será la garantía única e indiscutible de la calidad. Ella ejercerá el nuevo “control público” a través de su conocimiento sobre los resultados de la evaluación y sus acciones sancionadoras.

La dominancia de la equidad educativa

En tercer lugar, lo público también será pensado como resultado de la aplicación de la equidad educativa. El principio de equidad que vimos aparecer en los 80 adquiere completo predominio en los 90. A través de este se cuestiona cualquier esquema de intervención común, entendido en este caso “sin distinción de clase social”, como aquel que tuvo en la con-

dición de ciudadanía su principal fundamento. Así, la equidad se definió como el nuevo principio de justicia indiscutible para atender la problemática, no ya de la unidad y la sociedad nacional, sino de la pobreza⁷.

También con la equidad se redefinió la relación con el principio de gratuidad. Si en los 80 esto empezó a hacer algo de ruido, en los 90 directamente cuestionó el principio de gratuidad de la enseñanza. En el debate se habla de que el Estado ya no debe garantizar la igualdad en el acceso a través de la gratuidad, sino solo el acceso a los que menos tienen en tanto la equidad permitirá justificar el cobro de aranceles “a los pudientes”. Más allá de las dificultades para plantear límites claros entre tales categorías (quiénes son los ricos y los pobres) esto significó una dislocación radical de los sentidos tradicionales ligados a estos principios. Finalmente, también la equidad planteó un cuestionamiento a la homogeneidad en términos culturales ya que empezó a estar asociada (confusamente) a la noción de diversidad cultural. Así quedaron definitivamente abandonados dos principios centrales ligados a la tradicional idea de “educación común”: la igualdad y la homogeneidad.

El pluralismo religioso y la retradicionalización

Por último, lo público tampoco pudo ser identificado con la neutralidad religiosa o el laicismo, sino que nuevamente se incorporan elementos ligados a lo confesional. No hay que olvidarse que en los 90, con la Ley Federal de Educación, se consolida el papel subsidiario del Estado en tanto su responsabilidad se diluye frente a otros agentes (se establece a la familia como agente natural y primario de la educación y a la Iglesia como actor educativo privilegiado frente a otras confesiones) y se impone la idea de un sistema educativo público que ahora incluye abiertamente a la enseñanza de gestión privada. En este marco, y como en los 80, lo público in-

7 En este punto es importante aclarar que, desde la mirada comparativa con el pasado propuesta en este artículo, no se trata de sostener que la equidad es un principio “injusto” para atender el problema de la distribución en el campo educativo. Queremos señalar, en cambio, que su predominio se operó bajo la desaparición de otro criterio que supo funcionar, el de un tratamiento igualitario y común y que éste tuvo consecuencias directas en la construcción de un particular sujeto de la educación.

corpora lo confesional bajo la defensa del pluralismo propio de la sociedad civil. Pero en los 90 también lo público estará asociado a lo confesional desde otro lugar. Dentro de este discurso de defensa del pluralismo la Iglesia se va a concentrar en un reclamo por una vuelta a los valores básicos ligados al orden y la familia. La Iglesia, como una de las principales organizaciones de la sociedad civil, frente a un contexto de anomia y caos social (producto de una sociedad con altos niveles de desigualdad, pobreza, desempleo, etc.), se constituyó en la representante de los principios y la moral tradicional. Desde aquí intentó nuevos avances en este terreno. Por un lado, trastocando de manera más estructural las relaciones con el Estado al intentar cuestionar la legitimidad política propia de este y, por el otro, intentando a través de la nueva relación entre escuela y comunidad reforzar su injerencia, básicamente mediante los planes o proyectos educativos institucionales (PEI).

Algunas consideraciones finales

El presente artículo realiza una reconstrucción histórica para ver y comprender la condición o el carácter público de la educación en el presente. Recuperar el pasado para poder hacer emerger un proceso en su desarrollo histórico concreto resulta un aporte en la medida en que dicha mirada hacia el pasado incluyó una serie de recaudos. No involucró un reposicionamiento del pasado en el presente como una meta a seguir, como una suerte de ideal. No implicó ninguna pretensión de restaurar aquella tradición que se constituyó en los orígenes del sistema educativo argentino. Sabemos que esta resultó una respuesta (entre tantas otras que se disputaron) a los problemas de la época y bajo las condiciones, ahora irreproducibles, de ese momento.

La potencialidad de un enfoque histórico está en que justamente no esencializa los resultados de los procesos, a la manera de resultados “naturales” e “inexorables” de la evolución de las cosas. Esa mirada retrospectiva es la que nos permitió sostener, entre otras cuestiones, que la crisis del sistema educativo argentino diagnosticada en los 80 no fue el signo de una enfermedad endémica, no refería a su esencia sino que fue histórica

y se ligó entre otros múltiples procesos con una crisis del Estado sin precedentes. También nos dejó observar que esa tradición que negó las expresiones de las culturas inmigrantes y populares fue a la vez la que conformó la nacionalidad argentina y pudo articular un proyecto integrador y una serie de expectativas futuras. Asimismo, que esa integración pudo incorporar trayectorias individuales en un proyecto colectivo. Por otra parte, se pudo constatar que las formas educativas de la “recuperación” societalista de los 80 y 90, en su ataque al Estado, facilitaron el avance del mercado y de la confesionalidad.

No se trata por tanto de pedir así, sin más, una vuelta del Estado o la sociedad civil en el campo educativo. Se trata de ver en ese pasado cada uno de los elementos que intervinieron, buscar las razones y pensar sus diferenciales productividades en el marco de un modelo de sociedad deseable. Recuperar el pasado debe servir para adquirir mayor consciencia de la imposibilidad real (y por ende poco deseable) de pensar puntos de partida escindidos de la herencia histórica. Nos debe servir para reflexionar por qué nuestro presente es como es, las razones que lo explican y las condiciones sobre las que hay que actuar para intentar modificarlo.

Bibliografía

- Balduzzi, Juan (2000). “Una reforma que no transforma. Elementos para una evaluación de la Reforma Educativa de la provincia de Buenos Aires”. *Revista Versiones* 11 (Otoño), p. 70-80.
- Bosk, Charles L. y Stephen Hilgartner (1988). “The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model”. *The American Journal of Sociology* 1, p. 53-78.
- Braslavsky, Cecilia (1985). *La discriminación educativa en la Argentina*. Buenos Aires: FLACSO - Gel.
- Braslavsky, Cecilia y Daniel Filmus (1987). *Último año del colegio secundario y discriminación educativa*. Buenos Aires: Cuadernos FLACSO.
- Bravo, Héctor (1994). “Lucha de palabras: Enseñanza estatal”; en Héctor Bravo; *La Transformación educacional, propuestas progresistas*. Buenos Aires: Editorial El Corregidor.

- Cefai, Daniel (1996). "La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques". *Reseaux* 75 (Janvier-Février), p. 43-66.
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Argentina) (2002). *Proyecto de Auditoria de Escuelas Públicas Autogestionadas*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Cicioni, Antonio (1998). "El movimiento de las charter schools. Una amenaza y una oportunidad para la educación pública argentina". *Documento No. 7*. Buenos Aires: Fundación Gobierno y Sociedad, p. 1-30.
- Comisión Honoraria de Asesoramiento (CHA) (Argentina) (1988). *Informe Sobre Posibles Reformas del Sistema Educativo*. Congreso Pedagógico. Buenos Aires: EUDEBA.
- Cosse, Gustavo, Alejandro Morduchowicz y Jorgelina Raschi (1997). "Las teorías del voucher y la municipalización: análisis de propuestas y experiencias". *Programa Estudio de costos del sistema educativo*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación.
- Cosse, Gustavo (1999). "El sistema de voucher educativo: una nueva y discutible panacea para América Latina". *Revista Propuesta Educativa* 20 (Junio), p. 51-65.
- Duschatzky, Silvia y Patricia Redondo (2000). "Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas"; en Silvia Duschatzky, comp.; *Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós.
- Feldfeber, Myriam (1999). "Estado y Educación en la Argentina de los 90"; en A. Ascolani; *La Educación en Argentina. Estudios de Historia*. Rosario: Editorial del Arca.
- _____ (2000). "Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem". *Revista Versiones* 11 (Otoño), p. 8-20.
- _____ (2003). "Estado y reforma educativa: la construcción de nuevos sentidos para la educación pública en la Argentina"; en Myriam Feldfeber, comp; *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo*. Buenos Aires: Noveduc.

- Gentili, Pablo (1997). "El adiós a la escuela pública. El desorden neoliberal, la violencia del mercado y el destino de la educación de las mayorías"; en Pablo Gentili, comp.; *Cultura, Política y Currículo*. Buenos Aires: Editorial Losada.
- _____ (1998). "A complexidades do óbvio. Os significados da provatizacáo no campo educacional"; en Pablo Gentili *A falsificacáo do consenso. Simulacro e imposicáo na reforma educacional do neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Vozes.
- Gusfield, Joseph R. (1981). *The Culture of Public Problems. Drinking-Driving and the Symbolic Order*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Luhmann, Niklas (1978). *Stato di diritto e sistema sociale*, Guida Editori, Napoli.
- Narodowski, Mariano (1998). "¿Hacen falta "políticas educativas de Estado" en la Argentina?". *Revista Punto de Vista* 62 (Diciembre), p.22-28.
- Novaro, Marcos y Vicente Palermo (2003). *La Dictadura militar (1976-1983)*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- _____ (1999). "Varias respuestas a diez objeciones efectuadas a las escuelas públicas autogestionadas. Un aporte al debate en la Argentina". *Cuaderno No. 6*. Buenos Aires: Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional de la Fundación Gobierno y Sociedad y la Universidad Nacional de Quilmes (Noviembre), p. 1-24.
- Paviglianitti, Norma (1991). *Neoconservadurismo y Educación. Un debate silenciado en la Argentina del '90*. Buenos Aires: Ediciones El Quirquincho.
- Puiggrós, Adriana (1990). "Sistema Educativo. Estado y sociedad civil en la reestructuración del capitalismo dependiente. El caso argentino". *Propuesta Educativa* 2 (Diciembre), p. 40-48.
- Serra, María Silvia (1998). "Si de (Escuela) Pública se trata...". *Cuadernos de Pedagogía* 3. Rosario: Centro de Estudios en Pedagogía Crítica.
- _____ (2003). "Es posible lo público no estatal en la educación argentina?"; en Myriam Feldfeber, comp.; *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo*. Buenos Aires: Noveduc.

Tiramonti, Guillermina (2001). *Modernización Educativa de los 90. ¿El fin de la ilusión emancipadora?* Buenos Aires: FLACSO y Tema Grupo Editorial.

Trom, Danny y Bénédicte Zimmermann (2001). “Cadres et institution des problèmes publics: les cas du chômage et du paysage”; en Daniel Cefaï y Danny Trom, eds.; *Les formes de l'action collective. Mobilisation dans des arènes publiques. Raisons pratiques* 12, p. 281-315.

