



Iconos. Revista de Ciencias Sociales

ISSN: 1390-1249

revistaiconos@flacso.org.ec

Facultad Latinoamericana de Ciencias

Sociales

Ecuador

Minteguiaga, Analía

Lo público en el campo de la educación: transformaciones recientes en la Argentina transicional y
reformista

Iconos. Revista de Ciencias Sociales, núm. 32, septiembre, 2008, pp. 89-101

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Quito, Ecuador

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50903209>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Lo público en el campo de la educación: transformaciones recientes en la Argentina transicional y reformista

The public sphere in the area of education: Recent transformations in transitional and reformist Argentina

Analía Minteguiaga

Doctora en Ciencia Política (FLACSO-Méjico). Investigadora del Instituto Gino Germani (UBA-Argentina) y profesora asociada de FLACSO-Ecuador

Correo electrónico: analiaminte@hotmail.com

Fecha de recepción: julio 2008

Fecha de aceptación y versión final: julio 2008

Resumen

El artículo analiza las transformaciones recientes en torno a lo público a través del caso de la educación pública en Argentina, en el contexto del retorno a la democracia y en la década de 1990 cuando se instrumentó la reforma educativa. El resultado de tales cambios será una nueva definición que intentará desconectarse abiertamente de cualquier referencia a lo estatal y vincularse, más bien, con lo societal. Se impondrá una concepción del Estado como “organización y aparato burocrático” y la sociedad civil aparecerá convocada, a veces, como espacio ideal de la pluralidad de posiciones y despliegue de las fuerzas democráticas; otras, como espacio de organizaciones intermedias como la Iglesia y la familia; finalmente, algunas veces, simple y llanamente como ámbito de mercado. Las consecuencias de tal desconexión permitirán la desaparición de lo público ligado a lo estatal en sentido amplio, es decir, como espacio de inclusión y de construcción de un proyecto colectivo y compartido de sociedad nacional.

Palabras clave: lo público, educación pública, democracia, reforma educativa, Argentina

Abstract

This article analyses the recent transformations of the public sphere through an examination of public education in Argentina. These transformations are analysed within the context of the return to democracy and throughout the 1990s, when the Argentinean educational reform was implemented. The result of this transformation gave way to a new definition of the public sphere that attempted to openly dislocate itself from any reference to the State, favouring instead, a direct association with society. While the State was increasingly understood as an “organizational and bureaucratic apparatus”, civil society on the other hand, appeared to be increasingly promoted as an ideal space in which to foster a plurality of views, permitting the proliferation of democratic forces. This space also appeared as a place for intermediary organizations such as the church and the family, and sometimes simply as market field. This dislocation led to the disappearance of the space in which the public sphere connected with the State. In this sense, the space that could previously have been used to build a collective project for a national society ceased to exist.

Keywords: public sphere, public education, democracy, educational reform, Argentina

Analía Minteguaga

Una cosa es considerar a la educación pública como un objeto histórico, y por lo tanto condenarlo al pasado, y otra cosa es reconocer su dimensión de historicidad.
(Carli 2003:18)

En los últimos años hemos asistido a una renovada discusión sobre *lo público* que ha avanzado más allá de los temas y perspectivas abordados por la teoría política. Hemos sido testigos del desarrollo de esfuerzos interesantes por operar traducciones sociológicas de los conceptos pensados desde el nivel normativo y sobre todo, hemos visto el despliegue de una perspectiva histórico-construtivista que busca rastrear la noción de lo público en los procesos y acontecimientos particulares que le dieron sentido e inteligibilidad.

Desde este lugar, el presente artículo propone analizar las transformaciones recientes que se produjeron en torno a lo público a través del caso particular de la educación pública en la Argentina de fines de siglo XX. El objetivo es revelar los elementos que han participado en el pasado y los nuevos que se imponen en la definición de ese carácter o condición. El ejercicio descubre que lo público es siempre el resultado contingente e histórico de un proceso de invención, apropiación y disputa por sus significados.

Fundando lo público en el campo de la educación argentina

En los orígenes de la educación pública argentina, su carácter *público* se asoció a lo estatal en un doble sentido. En primer lugar, la transmutación de la educación de un asunto privado en un problema de orden público se operó en el marco de los proyectos de construcción hegemónica del Estado y la nación. Es decir, bajo el objetivo de construir un esquema de organización política y territorial a través de la referencia a un proyecto colectivo de integra-

ción social. Hablamos aquí del Estado en sentido *extenso* en tanto esquema de dominación que abarcó el proyecto de la nación argentina. La *educación pública* se vinculó a la tarea primordial de producción de esa referencia simbólica, ese “nosotros” que actuó como un arco de solidaridades que se impuso al fraccionamiento y antagonismo de las fuerzas sociales (O'Donnell 1978:4). Se trataba de conformar una colectividad específica, ligada a lo nacional y ajena a otro tipo de *clivajes*.

Por otro lado, se vinculó a lo estatal en sentido *estricto*. Su condición de “único organismo social capaz de educar masivamente” (Puiggrós 1990:46) lo volvió un *actor* indispensable para la difícil tarea no sólo de uniformar saberes sino, en especial, de incorporar aquel sesgo identificatorio (Sarlo 1999). El Estado fue el *agente central* en el proceso de conformación de la “identidad nacional” y la escuela pública, su instrumento. En realidad, esta participación estatal se llevó adelante no sólo mediante la escuela sino la institucionalización de un *sistema de educación pública*. Se requería un complejo entramado de organizaciones, métodos, recursos humanos, técnicos y financieros.

Asimismo, teniendo en cuenta que Argentina era un país con una masa criolla mayoritariamente analfabeta y frente a las consecuencias disgregadoras de la inmigración¹ la complicada tarea de unificación cultural de la población asumió formas particulares. Así, los principios centrales que organizaron el esfuerzo educativo en la etapa fundacional tuvieron una orientación centralmente política

¹ Las olas de inmigrantes fueron llegando al país gracias a una activa propaganda y a los beneficios y seguridads ofrecidas por el Estado, hasta alcanzar cifras sorprendentes. El primer censo nacional realizado en 1869 estimaba una población de 1 830 214 habitantes de los cuales solo 300 000 eran extranjeros. Veintitrés años después, en 1895, ese número de habitantes había ascendido a 3 956 060, de los cuales más de un millón eran extranjeros y correspondían al aporte inmigratorio. Esta tendencia se acentuó con el paso de los años. En 1914 la población había crecido

y se justificaron desde el esfuerzo cultural-homogeneizador, ligado a la creación de la nacionalidad argentina. *La obligatoriedad, la gratuitidad, la neutralidad religiosa y la homogeneidad curricular* estuvieron vinculadas a este trascendente objetivo. El primero impuso a los padres o tutores la obligación de enviar a sus hijos a la escuela, a fin de crear en las nuevas generaciones sentimientos de pertenencia nacional por sobre cualquier adscripción comunitaria y local; e impartir una formación moderna y secular. El segundo, ligado al principio de la igualdad socioeconómica, buscó garantizar un acceso irrestricto más allá de las diferencias de clase social. El tercero buscaba el más amplio respeto a las convicciones religiosas. La laicidad garantizó la *libertad de conciencia* frente a cualquier tipo de imposición confesional. Finalmente, el cuarto, perseguía una homogeneidad en los contenidos de enseñanza, en especial para darle una orientación patriótica y nacional a la formación.

La idea de una educación pública o “común” –tal y como también se la llamó en ese tiempo– respondía justamente a aquella necesidad unificadora. Se trataba de formar y a la vez de integrar². Las ideas de educación común, homogénea y nacionalizadora se sobrepusieron en este esquema.

Finalmente, el papel central del Estado funcionó en dos vías: fortaleciendo la educación estatal, y subordinando y debilitando

los esfuerzos educativos privados. Esto se evidenció en múltiples cuestiones como el control y disciplinamiento de las “corporaciones de educadores”, laicas y religiosas, la cooptación de la experiencia escolar particular desarrollada antes de 1850, la aplicación de una política sistemática de formación de maestros, la instrumentación de una intervención centralizadora y directa en el territorio nacional³, la puesta en funcionamiento de importantes mecanismos de control y fiscalización hacia las unidades educativas (escuelas) y hacia los docentes a fin de efectivizar la uniformidad de la enseñanza, la restricción al *poder pastoral* de la Iglesia expulsándola, prácticamente, de las escuelas públicas, etc. Todos estos elementos permitieron generar una articulación ideológica de trascendental envergadura que hizo que “la sociedad argentina identificara la escuela pública con la escuela estatal” (Narodowski 1998:23). Esto provocó un desplazamiento de la alternativa a lo estatal al espacio de la “educación privada” o “particular”.

Desde aquí, lo público pudo asociarse a una serie de elementos que asumieron coherencia a partir de su conexión con un proyecto civilizador y al mismo tiempo laicizante 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 (homogéneo) frente a la diversidad cultural, a lo gratuito frente a lo arancelado, y a lo común (igualitario) frente a cualquier forma de discriminación.

a 7 885 237; de los casi cuatro millones de aumento registrados en un plazo de 19 años se supuso un crecimiento medio de 207 000 habitantes por año y la proporción de extranjeros subió entonces a más del 30% de la población. En los 16 años transcurridos hasta 1930, la población siguió aumentando según un término anual de 223 000 habitantes hasta llegar a 11 452 374 (Romero 1956:170 y 171).

2 Thisted, citando a Gagliano, sostiene que no hubo en el origen del sistema la intención de producir una restauración nacionalista en el sentido de capitalizar las tradiciones culturales y autóctonas del pasado argentino, sino crear *ex nihilo* un nacionalismo –y para él una historia del Estado argentino– enfrentando a las múltiples culturas nacionales de la inmigración (1996:14).

3 Desde 1853 había funcionado la fórmula federalista que dejaba en manos de las provincias la responsabilidad educativa. Pero ésta no había dado grandes resultados. La mayor parte de las jurisdicciones seguían teniendo graves dificultades para responder a este desafío. Esto justificó la instrumentación de una política de subvenciones. Pero fue a partir de 1890 y sobre todo en los primeros años del siglo XX, con la Ley Lainez (Nº 4874), que esta política adquiere un nuevo cariz consolidando el papel del Estado nacional en las provincias (Solari 2006:188 y 189).

Analía Minteguaga

Este modelo funcionó durante casi 100 años, aunque no exento de contradicciones, disputas e impugnaciones. Esto fue posible porque la definición del problema de la *educación pública* siguió conectada a esa matriz estatal-nacional⁴. A pesar de que la sociedad argentina no alcanzó un desarrollo completo, igualitario y justo, y a pesar de los márgenes de formación de la nación, ambos objetivos siguieron funcionando como “posibilidades futuras” (Puiggrós 1990:41). Pero esto empezó a resquebrajarse fundamentalmente en el periodo 1976-1983⁵, cuando se produjeron redefiniciones en las características fundamentales del sistema público de enseñanza. Entonces se inicia un proceso de reinterpretación del problema de la *educación pública* que involucró una desconexión con el Estado, no sólo en sentido estricto, como organización burocrática capaz de asumir la dirección y gestión del proceso educativo, sino en sentido amplio, en tanto representante de la unidad nacional y espacio privilegiado de la inclusión.

Estado, sociedad civil y sistema educativo entre 1976 y 1983

Para comprender esta transformación en las maneras de concebir lo público es importante distinguir algunas de las características salientes del Estado y la sociedad civil que funcionaron entre 1976 y 1983, y en qué medida éstas fueron incorporadas en el funcionamiento del sistema educativo.

4 Es importante aclarar que si bien se operaron a partir de 1930 y especialmente hacia 1955 algunas redefiniciones, no es hasta la última dictadura que esto se desacopla radicalmente.

5 El periodo se abrió el 24 de marzo de 1976 con el golpe que llevó al poder a la junta militar, inicialmente encabezada por Jorge Rafael Videla, y se cerró el 30 de octubre de 1983 cuando ganó democráticamente las elecciones la fórmula presidencial de la Unión Cívica Radical, encabezada por Raúl Alfonsín y Víctor Martínez.

Durante el “Proceso de Reorganización Nacional”⁶ se profundizaron las características de la formación estatal y social, inaugurada en 1966 con el golpe militar de Onganía, denominada por O’Donnell como “burocrática-autoritaria” (1972:86)⁷. Se trató de un Estado basado en la exclusión de los sectores populares, socialmente diferenciados y políticamente activados, y en la aplicación de una fuerte coerción gubernamental. Un Estado que tuvo un importante componente tecnocrático, incorporado mediante los papeles que desempeñaron personas ubicadas en la “cumbre” de las grandes empresas privadas, las agencias estatales y las Fuerzas Armadas (O’Donnell 1972:90-93) y la imposición de una solución “técnica” de los problemas, en donde primó el objetivo de alcanzar resultados “eficientes” frente al desprecio por los esquemas de resolución que incluyeran la negociación y la política. La burocratización y el excesivo reglamentarismo fueron, en este modelo, herramientas indispensables para ejercer el control y el disciplinamiento social. Todas estas acciones tuvieron el objetivo de reimplantar el *orden*⁸ (Puiggrós 1991:200). Se trataba de una “sociedad enferma” que debía ser reencauzada. Para ello fue indispensable despolitizarla, contener todo tipo de conflictos y demandas que desbordaran los estrictos marcos del modelo autoritario.

6 Siguiendo a Gagliano y Cao, esta denominación fue dada por las jerarquías castrenses, ya que para muchos civiles esto designaba lisa y llanamente una “dictadura militar” (1995: 52).

7 Como sostiene O’Donnell “los procesos de terminación de un Estado burocrático-autoritario no conducen necesariamente a una mínima estabilización de la democracia política; como lo ilustra la Argentina de la década del 70, ellos pueden generar por el contrario, regresiones que acentúan las características del autoritarismo anterior” (1979:3); en este sentido, se volvió a una situación burocrática-autoritaria más “cerrada” y “regresiva” (*ibid.*:16).

8 Para el régimen autoritario y sus apoyos, la pérdida del orden se vinculó básicamente a lo sucedido en los años previos al golpe militar, en particular desde la renuncia de Juan Carlos Onganía en 1970. El retorno

Respecto a la educación institucionalizada, los esquemas que funcionaron fueron igualmente tecnocráticos, de modernización social y de congelación política. La educación fue uno de los campos donde la dictadura se centró para lograr sus objetivos de una sociedad disciplinada y ordenada. El alto grado de mafificación alcanzado por el sistema educativo y su importante influencia en la conformación de actitudes en la población hicieron de él uno de los instrumentos más idóneos para hacer viable el intento de “penetrar capilarmente” la sociedad, con el objeto de impulsar un orden autoritario (Filmus 1988:12).

La estrategia articuló la difusión de valores trascendentales, ligados a la impronta del nacionalismo católico, una política de control con fuerte énfasis en la dimensión individual que incluyó a alumnos, padres y agentes educativos, y la instauración de un proceso de férrea regulación de los procedimientos escolares más rutinarios y cotidianos. En esta tarea fueron indispensables los “roles tecnocráticos” que fueron incorporados en la burocracia educativa en posiciones de diagnóstico, planificación y conducción educativa (Braslavsky 1985a:77-79).

del General Juan D. Perón al país y a la contienda electoral prometía la canalización de las manifestaciones políticas especialmente las de izquierda y encarnadas por la juventud, los obreros y trabajadores sindicalizados, intelectuales, militantes y activistas ligados a la teología de la liberación. Esto resultó infructuoso cuando una parte del peronismo, el ala más radical y revolucionaria, se sintió desplazada del proyecto político y simultáneamente se organizaron grupos paramilitares de extrema derecha. Esto se tradujo en situaciones de confrontación violenta que dieron lugar a atentados, secuestros y desapariciones. Antes que una “guerra civil” como sostuvieron grupos de derecha se trató de una forma de terrorismo de Estado que dio lugar al más brutal genocidio que conozca la historia institucional de la Argentina. En el campo educativo, el desorden fue visto bajo el prisma de la transmisión de una ideología y unas prácticas también definidas como “subversivas”, en tanto cuestionaban los valores nacionales y aquellos considerados “esenciales” ligados al sentido del deber y la responsabilidad, lo que llevaría a la “desviación intelectual y moral de la juventud” (Southwell 2002:34 y Puiggrós 1991:200 y 201).

La relación entre el afuera y el adentro de la institución escolar se controló mediante una *formalización* de los canales de comunicación. Este aislamiento produjo un gran distanciamiento respecto de la sociedad, el cual se consolidó con la exaltación de las “jerarquías intraescolares”. Los maestros como meros agentes reproductores estaban impedidos de participar en actividades más allá del aula, así como en aquellas ligadas al currículo. Asimismo, con el objetivo de llevar a la práctica ese control ininterrumpido y minucioso, un extenso conjunto de reglamentaciones estuvo dirigido a pautar con fuerza el comportamiento de los agentes educativos. El gran terror del gobierno autoritario se centró en *la diversidad*, esto le condujo a fijar “la uniformidad como su meta y la uniformización [como] su proceso privilegiado” (Filmus 1988:16). Desde un esquema de reglamentación exhaustiva quedaron controlados tanto la vestimenta, las formas de presentación, el comportamiento del personal y los alumnos, como las actividades extracurriculares. Todo quedó pautado hasta el más mínimo detalle.

Todos estos esfuerzos fueron complementados con una promoción de la acción educativa *privada* en detrimento de la educación *pública*. Como sostiene Braslavsky, “a partir de 1976 se cristalizó en los elencos gobernantes el principio de subsidiariedad del Estado en la prestación –no así en el control ideológico– de los servicios educativos” (1985a:81). En los círculos oficiales fue creciendo la idea de que el asunto educativo “es un problema de particulares”, de grupos circunscritos y limitados. Desde este lugar, el Estado sólo debía cumplir una función supletoria, compensatoria de la acción de los particulares. Así, paralelamente a la jerarquización de algunas instituciones de la sociedad civil (familia, comunidades religiosas, Iglesia católica) se empobrecía la imagen del Estado como prestador de educación.

Analía Minteguaga

Los elementos descritos definieron en buena medida la particular apropiación de la herencia dictatorial que se llevó adelante en 1983 cuando se inició la liberalización política. El tema será ver hasta dónde logró avanzar este proceso teniendo en cuenta que la dictadura no sólo diezmó las fuerzas organizadas de la sociedad y arrasó con la estructura político-institucional, sino que impregnó *ideas y miedos* en las concepciones y prácticas de muchos sectores, difícilmente erradicables en un corto tiempo. El objetivo será tener una mirada amplia de la productividad del periodo autoritario. No sólo habrá que observar los vestigios del pasado en tiempos democráticos sino en especial conectar las acciones que, aunque se emprendieron como *rechazo* a este modelo, fueron parte de aquellas *visiones* violentamente construidas.

El periodo de la antinomia “democracia vs. autoritarismo”

La orientación autoritaria y represiva que adquirió el Estado en su vínculo con la sociedad en la etapa dictatorial permitió operar un distanciamiento por parte de diversos sectores, que se tradujo poco a poco en una imagen de oposición y enfrentamiento hacia él. Asimismo, ligado a este proceso de *externalización*, adquirió relevancia una concepción estatal asociada a sus cristalizaciones burocráticas. En el significado corriente, el Estado se concibió y se redujo a su manifestación burocrático-administrativa. En cuanto a la sociedad civil emergió en el retorno democrático como única fuente de legitimidad genuina.

En este contexto, comenzó un lento (y por momentos contradictorio) proceso de redefinición de lo público. No se trató de un pasaje lineal ni directo, más bien hubo concepciones y definiciones ambiguas y muchas veces imprecisas que –no siempre con una intencionalidad deliberada y con una orienta-

ción política-ideológica claramente definida– fueron construyendo un nuevo esquema de sentidos en torno al Estado y la sociedad, y su papel en el campo educativo. En esta etapa lo público pasa de una visión ligada al Estado a una *no exclusivamente estatal*, más ligada a *lo social*, para desembocar en los 90 en una concepción abiertamente antiestatal.

A partir de 1983 el sistema educativo tradicional fue también objeto de ataque. Tampoco en este caso pudo operarse la debida distancia entre la experiencia reciente y la historia más extensa, que fue en cierto sentido negada por una nueva marea refundacional. Básicamente fue visto bajo el prisma del “Proceso”, es decir, como el sistema educativo de la dictadura, subrayando las funciones disciplinarias que cumplió. La antinomia central que unificó el conjunto de debates en este campo fue “democracia *vs.* autoritarismo”.

La homogeneidad cultural ligada a la producción de la unidad nacional resultó denostada y se esgrimió una nueva defensa de la diversidad cultural vista bajo el prisma del “pluralismo democrático”. Se abandonó toda referencia al sentido igualador e integrador que tuvo 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, a 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”. Toda la ambigüedad que este planteo suscito, 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 *vs.* la co-

munidad. 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 empírico: 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 corte compensatorio. En dicha oportunidad para muchos de los integrantes del debate, democratizar el sistema educativo no sólo implicaba erradicar los elementos autoritarios que allí existían, sino aquellos discriminadores que impedían una distribución *justa* de los conocimientos y saberes socialmente valorados. Algunas investigaciones (Braslavsky 1985b; Braslavsky y Filmus 1987) habían demostrado que el deterioro de la calidad no afectaba por igual a todo el sistema educativo. El deterioro se concentraba más bien 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 “caminos educativos diferentes” se afirmaba que “resulta impostergable asegurar la igualación de oportunidades a través de ser-

vicios equitativos que compensen las carencias sociales” (CHA 1988: 40).

Asimismo, la conexión entre la noción de igualdad y gratuidad se redefinió. La equidad marcó un nuevo esquema de sentido 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 laicidad su sentido también se modificó. Bajo el nuevo imperio del pluralismo político y la explosión de las libertades, hubo mayores posibilidades para que los defensores de las posiciones confesionales se opongan 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 esta crítica al Estado se operó el des prestigio de los *servicios* educativos provistos por éste. Se hizo referencia al deterioro que, en términos de calidad educativa, infraestructura, profesionalización docente, innovaciones educativas, contenidos curriculares, etc., afectaba a la educación oficial. En este caso, la responsabilidad sobre esta situación correspondía a la mala gestión estatal por su ineficiencia, burocracia y corrupción. Por el contrario, se sostuvo que los servicios privados habían asumido la iniciativa y avanzado en los espacios *abandonados* por el Estado.

En este ambiente de descrédito de lo público-estatal emergieron algunas propuestas que buscaban *definir* con mayor claridad qué entraba dentro del sistema de educación pública. El objetivo sería atribuirle a la educación privada un carácter público y nacional. Esto implicaba, por un lado, poner en pie de igualdad a ambas formas educativas; por el otro, que la educación particular asumiera los mejores atributos que antes revestía la enseñanza pública-estatal. Pero para ello sería necesario primero una operación de separación de *lo público* respecto de *lo estatal*.

Analía Minteguiaga

Así, los sectores ligados a la libertad de enseñanza tanto laicos como confessionales reivindicaron la idea de distinguir un *servicio de iniciativa estatal* y un *servicio de iniciativa no estatal o privado*. Posteriormente, el uso de la expresión *pública* apareció bajo una doble implicancia: *pública de iniciativa estatal* y *pública de iniciativa no estatal o privada* (Bravo 1987:12).

Para defender “el carácter público y nacional de la enseñanza no estatal” se sostenía que:

[...] la enseñanza estatal como la no estatal tienen fines sociales comunes y sus responsabilidades, independientemente del sector que las imparta, conforman una unidad conceptual en cuanto a misiones, estructura, compromiso, instituciones y obligaciones de índole jurídica y moral, frente a los trabajadores de la educación, la familia y los alumnos (Porto 1988:55).

Asimismo, se manifestaba que el *carácter público de la enseñanza no estatal* estaba basado en que ésta es un *servicio público* cumplido por particulares. En este sentido, dicha noción hace referencia a un servicio que puede ser: a) brindado por particulares, pero se reserva al Estado su regulación. Justamente es público no porque el Estado lo provea de manera directa sino porque lo regula. Desde esta perspectiva, la educación es pública por sus fines y no por sus medios de prestación y gestión. Al igual que en una privatización, el Estado sigue controlando, fijando fines o lineamientos de política general pero el servicio lo dan (lo administran, gestionan y gobiernan) los particulares. Así, pueden comprenderse las demás características ligadas al carácter público de la educación privada, a saber:

b) participa en el logro de uno de los fines del Estado y comparte con la educación estatal la misma misión básica; c) ejecuta planes y acciones de política educativa de-

terminados por el Estado; y d), la enseñanza no estatal carece de autonomía propia de las entidades de iniciativa privada, ante los controles del Estado, hecho significativo que les confiere –en razón de su explícita dependencia del Estado– un virtual carácter público (*id.*).

Posteriormente, se estableció por qué la enseñanza no estatal también asume un carácter nacional. Esto se da porque:

a) Otorga certificados y títulos de validez nacional; b) el desarrollo de la iniciativa privada se extiende a todo ámbito físico de la nación y sirve a todos los habitantes; c) la enseñanza no estatal no pertenece al Estado en propiedad; pero, su sujeción a políticas que impulsa el Estado nacional, le traslada un legítimo carácter nacional (*id.*).

Aquí se ve cómo se recupera la idea de “Estado nacional” que parece vinculada a la noción de un proyecto colectivo (“se extiende por todo el territorio y sirve a todos los habitantes”) pero desde una postura abiertamente antiestatal.

Una vez justificados el carácter público y nacional de la educación privada, lo público-estatal quedara desprestigiado al asociarse al totalitarismo, a la ineficiencia, a la reglamentarismo y al burocratismo. Se trastocaron las antiguas relaciones entre lo *público* y lo *privado*, de tal forma que ésto último asume los mejores atributos de lo *público* y lo público-estatal debe incorporar la dinámica de lo privado si es que quiere resultar eficiente, innovador, transparente y democrático.

La consolidación de los cambios: la reforma educativa de los 90

Las nuevas concepciones de Estado, sociedad civil y la relación entre ambos que se desplegaron en los 80 permitieron operar la primera fase de desconexión entre la *educación pú-*

blica y aquella matriz estatal-nacional. A partir de la década del 90 bajo el proceso de transformación educativa⁹ estas mutaciones adquirirán mayor radicalidad. Esto se observa en el predominio de una posición más decididamente antiestatista para definir *lo público*. En este pasaje resultará clave aquella idea de la educación que aparece todavía tímidaamente en el debate pedagógico de la década anterior, la de la educación como “servicio público”. Mediante la noción de “comunidad educativa” se ampliarán las funciones educativas de la sociedad civil. Para ello será medular la transición de un esquema centrado en el “sistema educativo” a uno cuyo eje sea la “escuela”. Aquel sistema basado en la acción centralizadora del Estado perderá terreno a favor de las unidades educativas autónomas y de los actores sociales locales. La sociedad civil, y no ya el Estado, pasará a ser la representante del interés general y común por lo que su participación, en diversas formas y modalidades, delimitará el sentido público de la educación.

Es importante decir que las definiciones de la década de 1980 se retomaron, pero en

esta oportunidad estuvieron sustentadas en interpretaciones más claras que en los tiempos del retorno democrático. Bajo el dominio de un sofisticado discurso técnico y del conocimiento de los “expertos” operaron, sin demasiadas fricciones, nuevas y potentes justificaciones. 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). No se tratará de consensos que expresen necesariamente intenciones homogéneas, compartidas, o ambas, ni posiciones, todas las veces, deliberadas de los actores. Pero sí de un nivel de acuerdo que reveló un cambio profundo en la manera de enunciar el problema público de la “educación pública”. La defensa de lo público ya no podrá echar mano de las viejas antinomias: laica vs. confesional, gratuita vs. arancelada, estatal vs. privada, común vs. diferenciada. 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.

En primer lugar, el fortalecimiento de lo público fue pensado como consecuencia de la autonomía escolar, en tanto mayor conexión de la escuela con la comunidad y no con el Estado o con un sistema educativo nacional. Aquí la autonomía fue interpretada bajo la fórmula de la comunidad¹⁰ frente al Estado.

El Ministerio nacional a fin de implementar este nuevo ideario educativo decidió llevar adelante una línea de política referida específicamente a la descentralización de la gestión

⁹ Involucró la sanción de una nueva ley de transferencia educativa que culminó el proceso iniciado hacia fines de 1950 y ampliamente desarrollado en la última dictadura militar, traspasando a la órbita de los gobiernos provinciales el servicio de educación media y superior no universitaria. También incluyó la aprobación de una ley marco para el sistema educativo (Ley Federal de Educación), la cual implicó un cambio en la organización académica de los niveles y ciclos de estudio, una ampliación en los años de escolaridad obligatoria, una transformación curricular y una inclusión más clara de la educación privada dentro del esquema público de enseñanza. En tercer lugar, el establecimiento de nuevas funciones para el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación con el desarrollo de relevantes programas educativos de orden nacional como el Sistema Nacional de Información y Estadística Educativa, el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad, la Red Federal de Formación Docente y Continua y una serie de intervenciones compensatorias como el Plan Social Educativo o el Programa de Becas Estudiantiles. Finalmente, incluyó la sanción de una ley que fijó una nueva regulación para el Sistema de Educación Superior.

¹⁰ 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 individuo.

educativa a nivel institucional. Las justificaciones ya no se limitaron a identificar los graves problemas del sistema educativo tradicional en su conjunto, sino que se enfocaron en cada unidad educativa: la escuela “tradicional” o “típica”, en realidad la *escuela pública*, es decir, la “escuela estatal”. Ésta concentrará todas las deficiencias y, por lo tanto, todos los esfuerzos de transformación. En términos pedagógicos esta escuela enseñaba a todos lo mismo y de la misma manera (buscaba el aprendizaje de conocimientos *homogéneos* a través de formas *homogéneas* de enseñanza). En términos organizacionales era rígida, centralista y vertical. Todo esto terminó inhibiendo la innovación y la creatividad.

Asimismo, se dijo que esa escuela tradicional no sólo había fomentado el aislamiento con la comunidad, sino con el mismo estudiante. La escuela tradicional no tuvo en cuenta las *diferentes* necesidades de cada alumno. Era entonces indispensable acercarse, incluso dentro de la escuela común, “a la posibilidad de brindar [educación] a cada chico [...] según sus necesidades (lo que quiere decir ‘según sus intereses’ o ‘según sus dificultades’)” (Aguerrondo 1995:13). En este planteo no estará del todo claro qué quedará de la “escuela común” frente a tal exigencia de atención a la diversidad y, en el peor de los casos, de la desigualdad.

Lo importante es que lo público en la educación será fruto de la conexión con la comunidad y la desconexión con lo *burocrático estatal*. La escuela pasará a ser la unidad del sistema por su vínculo con el espacio social. Esto pudo verse con claridad en una idea que repetirán no sólo los funcionarios ministeriales, sino expertos del ámbito académico: se trata de conformar “un Ministerio para las escuelas”. Este cambio pudo operarse porque resultó dominante una visión basada únicamente en la gestión y organización de los problemas educativos. Bajo la idea de que lo importante son los *estilos de gestión*, se flexibili-

zará la clásica distinción entre lo público y lo privado.

Paralelamente, lo público será producto de la autonomía escolar entendida como el *mercado frente al Estado*. Con los mismos argumentos a favor de la desburocratización, democratización, libertad y equidad y siguiendo con la idea de los estilos de gestión se introducen más elementos de la gestión *privada*: libertad de elección de las escuelas (ofertas educativas diferentes) y 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 hay discriminación para el acceso¹¹. El eje aquí aparecerá puesto en las familias, en la clientela y no en la noción de “ciudadanía”.

En segundo lugar, el fortalecimiento de lo público será pensado como resultado de la calidad, interpretada como 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 sólo la escuela sea totalmente autónoma sino cuando sus docentes mejoren sus vínculos con la comunidad a través de los

11 Estamos hablando aquí del esquema de reforma que combinaba autonomía escolar, participación de la sociedad civil, libertad de elección y subsidio directo a la demanda educativa, por ejemplo, las propuestas de escuelas “autogestionadas” y más radicalmente las *charter* y el sistema de *vouchers* educativos. Se sosténía que el proceso de autonomización quedaba a mitad de camino si no se completaba con estrategias concretas que ampliaran la capacidad de decidir de los padres respecto a qué servicio educativo deseaban para sus hijos. Pero lo más importante a recalcar de estos planteos es que según ellos estas transformaciones no ponían en “juego” el carácter público de la educación que se impartía. Estas escuelas seguían siendo públicas, aunque tuvieran ofertas educativas diferentes (que hasta podían incluir la enseñanza religiosa como materia obligatoria), aunque incluyeran la asignación del gasto según matrícula, etc. Mientras el Estado las financiara, garantizando que el “servicio sea gratuito” y de “acceso universal” (aunque esto no quedará del todo claro cómo se garantiza) ese carácter no se ponía en entredicho.

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. Ésta ejercerá el nuevo *control público* a través de su conocimiento sobre los resultados de la evaluación y sus acciones sancionadoras.

En tercer término, lo público 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 principio –que en este caso se entiende como “sin distinción de clase social”–, se cuestiona cualquier esquema de intervención común, como aquel que tuvo en la condición 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 pobreza¹².

También con la equidad se redefinirá 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 sólo el acceso a los que menos tienen en tanto la equidad permite 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 se abandonaron definitivamente dos principios centrales ligados a la tradicional idea de *educación común*: la igualdad y la homogeneidad.

Por último, lo público tampoco podrá ser identificado con la neutralidad religiosa sino que nuevamente se incorporan elementos ligados a lo confesional. No hay que olvidar que en los 90, con la Ley Federal de Educación, se consolida el rol 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 incorpora lo confesional bajo la defensa del pluralismo. Pero en los 90 también lo público estará asociado a lo confesional desde otro lugar. La Iglesia se va a concentrar en un reclamo por una vuelta a los valores básicos ligados al orden y la familia. Frente a un contexto de anomia y caos social (producto de una sociedad con altos niveles de desigualdad, pobreza y desempleo), se constituirá 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 éste y, por el otro, intentando a través de la nueva relación

12 Desde la mirada histórica propuesta en este artículo no se trata de sostener que la equidad es un principio “injusto” o menos adecuado para atender el problema de la distribución en el campo educativo. Queremos señalar, en cambio, que su predominio se construyó bajo la desaparición de otro criterio que supo funcionar: el de un tratamiento igualitario y común. Más allá de las dificultades que éste pudo tener para efectivizarse, resulta importante repensar las consecuencias involucradas en su abandono en términos discursivos.

Analía Minteguaga

entre escuela y comunidad reforzar su injerencia, básicamente mediante los planes o proyectos educativos institucionales.

Los desafíos bajo las nuevas formas de construcción de lo público en la educación

A través de este breve recorrido hemos intentado mostrar en qué medida *lo público*, en cualquier ámbito en que indague, no responde a una definición estática y esencialista. Lo público da cuenta de una lógica, de una forma de construir ese carácter o condición.

Desde allí hemos observado que los sentidos fundacionales de la educación pública en Argentina estuvieron atados a un proyecto de país, de comunidad política. Con sus errores y aciertos planteó a su carácter civilizatorio un esquema colectivo de integración social. La experiencia dictatorial fue la que permitió desarmarlos. La reacción ante sus estragos fue una crítica lapidaria hacia el Estado que no sólo operó una desconexión entre éste y la sociedad, sino que presentó una formación histórica particular como atributo de toda estatalidad. De la crítica al Estado burocrático autoritario se pasó a la satanización del Estado *tout court* y los 90 fueron prueba de ello.

Las transformaciones descriptas vuelven a plantear un trascendente problema: el de la integración social. Si el Estado-nación ya no supone un referente simbólico común base de dicha integración, ¿quién lo reemplazará? ¿Puede reemplazar la sociedad civil al Estado en el cumplimiento de aquellas funciones cohesivas o con ésta como centro de lo público se abandonan definitivamente los objetivos de integración? ¿Podría la sociedad civil con sus clivajes y desigualdades ser la portadora de los intereses generales? Todos interrogantes que develan la complejidad inherente a esta temática y los desafíos en cernes.

Bibliografía

- Aguerrondo, Inés, 1995, "Gestión y organización de las instituciones educativas", *Revista Novedades Educativas* 7, No. 60 diciembre, pp. 10-13.
- Braslavsky, Cecilia, y Daniel Filmus, 1987, *Último año del colegio secundario y discriminación educativa*, Cuadernos FLACSO, Buenos Aires.
- Braslavsky, Cecilia, 1985a, "Estado, burocracia y políticas educativas", en Juan Carlos Tedesco, Cecilia Braslavsky y Ricardo Carciofi, *El Proyecto Educativo Autoritario. Argentina 1976-1982*, FLACSO y GEL, Buenos Aires.
- _____, 1985b, *La discriminación educativa en la Argentina*, FLACSO y GEL, Buenos Aires.
- Bravo, Héctor, 1994, "Lucha de palabras: Enseñanza estatal", en Héctor Bravo *La Transformación educacional, propuestas progresistas*, Edit. El Corregidor, Buenos Aires.
- _____, 1987, "Presupuestos de la democratización educacional", en *Cuadernos del Congreso Pedagógico. Democracia e igualdad de oportunidades educativas*, EUDEBA, Buenos Aires.
- Carli, Sandra, 2003, "Educación pública. Historia y promesas", en Myriam Feldfeber compiladora, *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo. ¿Existe un espacio público no estatal?*, Noveduc, Buenos Aires.
- Comisión Honoraria de Asesoramiento, 1988, *Informe Sobre Posibles Reformas del Sistema Educativo. Congreso Pedagógico*, EUDEBA, Buenos Aires.
- Filmus, Daniel, 1988, "Democratización de la educación: proceso y perspectivas", en Daniel Filmus y Graciela Frigerio, *Educación, autoritarismo y democracia*, Cuadernos Flacso y Miño y Dávila Edits., Buenos Aires.

- Gagliano, Rafael y Claudia Cao, 1995, “Educación y Política: Apogeo y decadencia en la historia argentina reciente (1945-1990)”, en Adriana Puiggrós y Claudio Lozano compiladores, *Historia de la Educación Iberoamericana*, Miño y Dávila Edits. y GV Editores de México, Buenos Aires.
- Narodowski, Mariano, 1998, “¿Hacen falta “políticas educativas de Estado” en la Argentina?”, en *Revista Punto de Vista*, No. 62, diciembre, pp. 22-28.
- O'Donnell, Guillermo, 1979, “Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del Estado Burocrático-Autoritario”, en *Documento de Trabajo*, Vol. 2, No. 5, CEDES, Buenos Aires.
- _____, 1978, “Tensiones en el Estado Burocrático-Autoritario y la cuestión democrática”, trabajo preparado para la Conferencia Regional de la CLACSO “Condiciones sociales de la democracia”, pp. 1-31. San José de Costa Rica, 16-20 de octubre.
- _____, 1972, *Modernización y Autoritarismo*, Paidos, Buenos Aires.
- Porto, Avelino, 1988, “Política, Gobierno y Administración Nacional”, en *Cuadernos del Congreso Pedagógico. Gobierno y Administración de la Educación*, EUDEBA, Buenos Aires.
- Puiggrós, Adriana, 1990, “Sistema educativo, Estado y sociedad civil en la reestructuración del capitalismo dependiente. El caso argentino”, en *Propuesta Educativa*, No. 2, pp. 40-48.
- _____, 1991, *Democracia y autoritarismo en la pedagogía argentina y latinoamericana*, Ed. Galerna, Buenos Aires.
- Romero, José Luis, 1956, *Las ideas políticas en Argentina*, FCE, Buenos Aires.
- Sarlo, Beatriz, 1999, “Educación el estado de las cosas”, en *Revista Punto de Vista* 22, No. 63, pp. 17-21.
- Solari, Manuel, 2006, *Historia de la educación argentina*, Paidos, Buenos Aires.
- Southwell, Myriam, 2002, “Una aproximación al proyecto educacional de la Argentina post-dictatorial: el fin de algunos imaginarios”, en *Cuaderno de Pedagogía*, No. 10, pp. 33-48.
- Thisted, Sofía, 1996, “Ciudadanía y escuelas primarias ‘en los márgenes’”, Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Educación, Buenos Aires.