

Educación
FLACSO ARGENTINA
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
propuesta@flacso.org.ar
ISSN 1995- 7785
ARGENTINA

Propuesta
Educativa
37

2012

**“Familias” y “participación”: un análisis comparativo de la Ley 1.420,
la Ley Federal de Educación y la Ley de Educación Nacional, por Laura Cerletti,
Propuesta Educativa Número 37 – Año 21 – Jun. 2012 – Vol 1 – Págs 69 a 77**

“Familias” y “participación”: un análisis comparativo de la Ley 1.420, la Ley Federal de Educación y la Ley de Educación Nacional

LAURA CERLETTI*

Introducción

Contemporáneamente, buena parte de los debates referidos a la escolarización infantil, y más específicamente, sobre el lugar que deben ocupar los adultos vinculados a los niños en el ámbito doméstico en relación con la escuela, se dirime en torno de la categoría “participación”. Es decir, en el ámbito educativo -concretamente en referencia tanto a lo que sucede en las escuelas como a buena parte de la producción de documentación e implementación de proyectos y programas ministeriales y de organismos internacionales- los interrogantes en torno a cómo deberían actuar e interactuar las personas directamente vinculadas con la escolarización de los niños se plantean recurrentemente en términos de esta categoría. En ella se condensan una multiplicidad de sentidos y representaciones sobre las obligaciones y responsabilidades de los tutores de los niños frente al desarrollo de la escolaridad. Se trata de sentidos activamente contruidos y disputados por los sujetos, y se articulan con una diversidad importante de prácticas que también los ponen frecuentemente en tensión.

Esta relevancia social que ha cobrado la “participación” en los últimos años es parte de un proceso de reconfiguración de los modos en que se representa la relación entre las familias y las escuelas (Cerletti,

2010), que por cierto no se restringe a nuestro país. Tal como señala la investigadora brasileña Maria Alice Nogueira (2011), estas nuevas ideas sobre las formas consideradas deseables de interacción entre las familias y las escuelas no son identificables solo entre docentes y padres de los niños, sino también en el plano de las políticas públicas en educación desarrolladas en diversos países (Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Brasil, entre otros), e impulsadas por organismos internacionales tales como UNESCO y UNICEF (ver por ejemplo UNICEF, 2002; Blanco y Umayahara, 2004). Más allá de sus particularidades locales, estas políticas tienen en común recomendar a través de diversos medios y medidas la interlocución y colaboración entre los padres y la escuela (Nogueira, 2011). También como parte de este proceso se registra una creciente producción de publicaciones de diverso corte dedicadas a la problemática de las relaciones familias-escuelas, en las que priman las sugerencias y recomendaciones, y dentro de las cuales las apelaciones a la “participación” cobran un lugar central.

Por tanto, ante la recurrencia con la que es usada (y prescripta) desde diversos abordajes y producciones teóricas, la desnaturalización de esta categoría adquiere particular relevancia en la actualidad. Así, este artículo busca contribuir a ello po-

niendo en evidencia y comparando la presencia y los sentidos que ha tenido en tres leyes educativas de suma trascendencia en la historia de nuestro país: la Ley 1.420, la Ley Federal de Educación y Ley de Educación Nacional, en relación con el lugar otorgado a las familias de los niños en las mismas. Como punto de partida, es insoslayable mencionar que el análisis comparativo de estas leyes sobre el eje de la “participación” y el lugar de las “familias” implica abrir una discusión sobre los cambios y continuidades en las articulaciones entre el Estado, las escuelas y la sociedad. Este análisis permite historizar e identificar indicios de los sentidos con los que se ha ido regulando esta relación, abordando así una temática que no sólo ha cobrado peso por su presencia en publicaciones y diversos lineamientos de políticas, sino también por la frecuencia y recurrencia con que se registra en la cotidianidad de las escuelas.

Los argumentos y reflexiones que presentamos surgen de una investigación ya finalizada¹ que abordó múltiples dimensiones de análisis en torno a las relaciones entre las familias y las escuelas desde un enfoque histórico-etnográfico. Como parte de la indagación, se realizó trabajo de campo en un barrio de la zona sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (zona que registra los mayores niveles de Necesidades Básicas In-



Dra. en Antropología Social, Universidad de Buenos Aires; Lic. y Prof. en Ciencias Antropológicas, UBA; Docente del Depto. de Ciencias Antropológicas, UBA; Investigadora del Programa de Antropología y Educación, Instituto de Ciencias Antropológicas, UBA; Becaria Posdoctoral CONICET. E-mail: laurabcerletti@yahoo.com.ar.

satisfechas de la ciudad), en distintas etapas entre 2004 y 2008. Entre agosto de 2004 y fines de 2006, y luego durante el 2008, se realizaron entrevistas abiertas en profundidad con adultos con niños en edad escolar a su cargo en el ámbito doméstico, contactados a través de distintas instituciones y/o referentes barriales. Se realizó observación participante en distintas situaciones de la cotidianeidad (clases de apoyo en una capilla en el barrio, encuentros en un Centro de Salud, en fiestas patronales, durante la feria semanal, en distintas casas, etcétera). Asimismo, entre agosto de 2005 y fines de 2006, y nuevamente durante el 2008, se llevó adelante trabajo de campo dentro de una escuela primaria pública ubicada en el mismo barrio, donde se realizó observación participante en clases, actos escolares, encuentros en sala de maestros, jornadas, recreos, entradas y salidas de la escuela, "reuniones de padres", entre otras situaciones de la cotidianeidad escolar. Se llevaron adelante también entrevistas abiertas en profundidad con docentes de la misma escuela. A partir de las entrevistas realizadas, se construyeron relatos de vida, que constituyen una herramienta importante para historizar los procesos bajo estudio. El trabajo de historización se completó también a partir del análisis de fuentes secundarias y documentales, tales como las leyes de educación que puntualmente se analizan a continuación. Así, si bien este artículo toma específicamente este último aspecto de la indagación, los planteos que se desarrollan se han realizado en articulación con el resto de la investigación.

Una mirada en clave histórica

En la Argentina, desde que se constituyó lo que la investigadora Adriana Puiggrós denominó "*sistema de instrucción pública centralizado estatal*" (Puiggrós, 1990) entre fines del siglo XIX y principios del XX, la edu-

cación de los niños ha sido regulada y reglamentada por el Estado. La Ley N° 1.420 de Educación Común², promulgada en 1884, estipuló la obligatoriedad de la escuela primaria, estableciendo en sus dos primeros artículos que "*la escuela primaria tiene por único objeto favorecer y dirigir simultáneamente el desarrollo moral, intelectual y físico de todo niño de seis a catorce años de edad*" y que "*la instrucción primaria debe ser obligatoria, gratuita, gradual, y dada conforme a los preceptos de la higiene*" (Ley 1.420, artículos 1° y 2°).

Según dan cuenta diversos estudios (Puiggrós, 1990; Tedesco, 1986; Carli, 2005; Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; entre otros), la obligatoriedad de la educación fue parte constitutiva de un proyecto hegemónico de consolidación del Estado Nacional, que encontró ahí la posibilidad de homogeneizar una población sumamente diversa, unificar el idioma (una forma determinada del castellano), normalizar a criollos e inmigrantes, etcétera. Este proceso no estuvo libre de tensiones, debates, antagonismos. Tal como muestra la investigadora Sandra Carli, a principios de la década del ochenta (del siglo XIX), esto incluyó discursos en pugna entre la Iglesia Católica y distintos sectores del liberalismo, entre otros, en los que se instaló el debate acerca de la relación del niño con la familia y con el Estado (Carli, 2005). En el discurso sarmientino, particularmente, "*la autoridad del maestro del estado se sobreimpresió a la autoridad familiar*, en un proceso que marca la tensión entre espacios privados y públicos y que indica la gradual delegación de las tareas en el estado educador" (Carli, 2005, pág. 50). Esta impronta, que se plasma en la Ley 1.420, se vincula con un proceso intrínsecamente ligado a la mencionada búsqueda de homogeneización y normalización de la población, signando de este modo una forma específica de regular la relación entre el Estado, las familias y las escuelas.

También fue objeto de debate, en los orígenes del sistema,

"la mayor o menor participación popular en la organización y dirección de la educación [...] Luego [ese debate] fue silenciado, de modo que el accionar todopoderoso del Estado aparece legalizado por la letra de la Ley, por más de cien años de práctica, y por la aparente inexistencia de controversias históricas sobre el tema" (De Luca, 1991, pág. 47).

Es decir, desde el último cuarto del siglo XIX la educación de los niños ha sido objeto de debates, regulaciones e intervenciones por parte del Estado, y por lo tanto ha sido cambiante en términos de los distintos proyectos que lograron hegemonizar determinados momentos históricos. Estos debates y regulaciones han contemplado centralmente el lugar que se le debería asignar respectivamente a las familias de los niños y a las escuelas en la educación infantil. Pero vale aclarar que, simultáneamente, la educación escolar fue socialmente construida y apropiada como un derecho, de lo cual dan cuenta diversas acciones de diferentes grupos de la sociedad civil (Carli, 1991), tales como las iniciativas de grupos de padres para construir escuelas (Cragnolino, 2000; Neufeld, 1992), o las demandas realizadas sobre ello (Santillán, 2005)³.

Como se planteó en la introducción, la cuestión sobre el lugar que cabe al Estado, a las escuelas y a las familias en relación a la educación de la infancia sigue teniendo una fuerte vigencia. En el año 2006 este debate volvió a cobrar suma visibilidad pública como parte de la promulgación de la Ley de Educación Nacional⁴ (en adelante LEN), que dio lugar a la derogación de la Ley Federal de Educación de 1993 (en adelante LFE). Esta última, por su parte, se produjo en el marco de lo que se conoció como la Reforma Educativa (que a su vez formó parte de otras profundas transformaciones en las políticas estatales), realizada durante la década del noventa (consolidando tendencias ya presentes en los años anteriores, especialmente a partir de la última

dictadura militar). Concretamente, la LFE dio lugar a una descentralización contradictoria en tanto, mientras que el Poder Ejecutivo Nacional centralizó la fijación de las líneas políticas y la evaluación de la calidad, se le transfirió a las jurisdicciones y niveles inferiores la responsabilidad administrativa, de gestión y financiamiento (Montesinos, Pallma y Sinisi, 1998), completando así el proceso de transferencia de las escuelas a las provincias iniciado en los años sesenta. Estos cambios, que formaron parte de un proceso de transformación de corte claramente neoliberal, y que no consideraron las desigualdades existentes entre las diferentes jurisdicciones a las que se les estaban transfiriendo estas escuelas, se tradujeron en una profundización de la desigualdad, de segmentación y diferenciación del sistema educativo, entre otras cuestiones, según ha sido ampliamente documentado por la bibliografía especializada (Achilli, 2000; Birgin, 1999; Feldfeber, 2006; Gentili, 1998; Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Southwell, 2001; entre otros). Así, los efectos profundamente negativos de esta reforma, planteados por docentes y especialistas en temas educativos, contribuyeron a la percepción generalizada de la necesidad de contar con una nueva Ley educativa que, entre otras cuestiones, reformulara la relación Estado, familias y escuelas en términos diferentes a los que consolidó la LFE.

Efectivamente, en diciembre de 2006 fue promulgada la Ley de Educación Nacional⁵. El modo en que quedó planteado el lugar de “la familia” y la “participación” en la letra de la misma brinda elementos para el análisis sobre las relaciones entre las familias, las escuelas y la productividad estatal al respecto. Al mismo tiempo, la comparación con el modo en que aparece en las anteriores leyes educativas tratadas acá, resulta elocuente en la búsqueda de huellas históricas en la configuración de estas relaciones.

“Participación” y “familia” en las leyes de educación

En los tres primeros artículos de la LEN se define a la educación como un derecho, planteando que esta Ley “regula el ejercicio del derecho de enseñar y aprender” (art. 1°), estableciendo que, junto con el conocimiento, son “un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado” (art. 2°), y que es “una prioridad nacional y que se constituye en política de estado para construir una sociedad más justa” (art. 3°). En el cuarto artículo, en relación al lugar del Estado como garante de este derecho, se enuncia la participación de las familias, junto con las organizaciones sociales:

“El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos/as los/as habitantes de la Nación, garantizando la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho, con la participación de las organizaciones sociales y las familias” (art. 4°).

Considero que esta primera mención a la “participación” alude a ella como equivalente de democratización (Spinelli, 2006), y en tanto tal, aparece asociada a una fuerte valoración positiva (ver también Menéndez, 2006). Asimismo, en el artículo 11, que establece “los fines y objetivos de la política educativa nacional”, el inciso “i” contempla entre ellos “asegurar la participación democrática de docentes, familias y estudiantes en las instituciones educativas de todos los niveles”. Con esto se estipula qué sujetos se consideran relevantes en relación a la educación en el marco de las instituciones educativas, y sus vinculaciones se incorporan en términos de la “participación democrática”. De esta manera, se refuerza la carga positiva asociada a la misma. Sin embargo, no hay alusiones que

precisen más específicamente qué significa esta participación⁶.

El lugar de las familias aparece también claramente en el 6° artículo, en el que se establece que

“el Estado garantiza el ejercicio del derecho constitucional de enseñar y aprender. Son responsables de las acciones educativas el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en los términos fijados por el artículo 4° de esta Ley; los municipios, las confesiones religiosas reconocidas oficialmente y las organizaciones de la sociedad; y la familia, como agente natural y primario” (art. 6°, resaltado propio).

Este artículo resulta sumamente significativo por tres motivos principales.

Por un lado, leído en continuidad con los artículos anteriores, le da centralidad al Estado como garante de la educación. Como se relevó en distintas instancias de trabajo de campo con docentes, y específicamente en las jornadas de debate de esta Ley en las escuelas (Cerletti, 2008; Gessaghi y Petrelli, 2008), esta presencia estatal era una demanda claramente registrada. Es posible interpretar esto a la luz de los modos en que se significó la Reforma Educativa realizada durante los años noventa, en la cual el Estado parecía haber “abandonado” la educación, haberse “retirado” de lo público, luego de haber sido el garante histórico de la misma. Los reclamos de los docentes en torno a esta centralidad del Estado, pueden interpretarse a la luz de las experiencias vividas como parte de dicho proceso de reforma. En este sentido, la LEN recogería en su letra esta demanda generalizada.

En segundo lugar, se plantea a las familias como responsables de las acciones educativas, lo cual también es significativamente afín a los frecuentes reclamos que se registran en las escuelas sobre el lugar que deberían ocupar respecto a lo escolar. Sin em-

bargo, consideramos que esto torna complejo lo que se plantea en la misma Ley como “derecho a participar”, por cuanto se indiferencian derechos y responsabilidades, poniendo en primer plano a las “familias”. Paradójicamente, junto con el lugar asignado al Estado como principal garante de lo educativo, las responsabilidades por las acciones recaen en términos compartidos por diversas instituciones y sujetos, lo cual incluye claramente a las familias.

Y en tercer lugar, presenta una definición de familia como “agente natural y primario”. Como se ha analizado en otros trabajos, esto alude a la posición de la Iglesia Católica respecto a la “familia” (Carli, 2006; Giovine y Martignoni, 2008). De esta manera, consolida una concepción que tiende a naturalizar un modo particular de configuración sociocultural como legítimo y único válido. Así, aparece legislada como una entidad homogénea, responsable de las acciones educativas de los niños en un sentido primordial. Esto habla, asimismo, de la multiplicidad de intereses y posicionamientos en pugna, identificables en la letra de la Ley. Sin embargo, es importante señalar que, según surge claramente del trabajo de campo en los ámbitos domésticos y de los relatos de vida mencionados al principio, la escolarización de los niños se lleva adelante junto con diversas formas de organización familiar, en las que muchas veces distintos adultos, vinculados o no por relaciones de parentesco a los niños, tienen un lugar destacado en las acciones cotidianas dirigidas a sostener la escolaridad (Cerletti, 2010).

Estas definiciones sobre la educación y sobre el lugar de las familias en la misma implican cambios y continuidades respecto a la LFE. En cuanto a las definiciones sobre lo educativo, la LFE comenzaba planteando, en el primer artículo, que esta Ley “establece los objetivos de la educación en tanto bien social y responsabilidad común”. Esta concepción como un “bien”, de “responsabilidad común”, sintonizaba con las políticas de claro

corte neoliberal implementadas conjuntamente con la LFE, dando lugar a la transferencia de responsabilidades hacia los ámbitos cotidianos de acción, sobre aspectos históricamente garantizados por el estado, y consolidando los procesos de privatización, subsidiariedad y tercerización que junto con la focalización, marcaron el período (ver Achilli, 2003; Birgin, Dussel y Tiramonti, 1998; Montesinos, Pallma y Sinisi, 1998; Southwell, 2001; entre otros). La direccionalidad que imprimió la LFE a la política educativa se identifica también claramente en el tercer artículo, donde se planteaba que

“el Estado nacional, las provincias y la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires garantizan el acceso a la educación en todos los ciclos, niveles y regímenes especiales, a toda la población, mediante la creación, sostenimiento, autorización y supervisión de los servicios necesarios, con la participación de la familia, la comunidad, sus organizaciones y la iniciativa privada”.

La “participación” tampoco tiene un significado explicitado claramente. Sin embargo, aparecía ligada en este caso al lugar asignado a la “iniciativa privada”, y a la garantía del Estado (en sus diferentes niveles jurisdiccionales) respecto al acceso a la educación, en lo que entendemos dejaba amplios márgenes de responsabilidad a los sujetos más directamente vinculados a la misma (tales como las familias de los niños)⁷.

Es relevante señalar, como se mencionó más arriba, que algunos antecedentes de estas transformaciones pueden rastrearse en el proceso de transferencia iniciado en los años sesenta. Otra huella importante de este proceso puede ubicarse hacia finales de los cincuenta, momento en el que se abrió una fuerte disputa respecto al lugar del Estado en lo educativo (plasmada en los debates que se dieron en la época en torno a la “enseñanza laica” o la “enseñanza

libre”). Así, en 1958 se sancionó la Ley 14.557 (conocida como la “Ley Domingorena”), en la que se pueden identificar tanto los inicios de la subsidiariedad estatal en educación (Puiggrós, 1997), como un nuevo avance de la influencia de la Iglesia Católica en lo educativo (Carli, 1997).

Retomando la comparación entre la Ley de 2006 y la LFE, se observa que la definición de la educación en tanto derecho que formula la LEN, junto con la centralidad más claramente establecida en cuanto al Estado como garante de su efectivización, presentan un cambio de dirección respecto a su antecesora. Asimismo, la cuestión de la “participación”, si bien aparece en ambas leyes, en la LEN se insiste mucho más sobre la misma, de hecho, se la nombra muchas más veces que en la LFE. En este sentido, se produce un cambio en el modo en que se regula la relación entre el Estado, la educación y la sociedad, en el contexto de un proceso de transformación política que pone en foco la discusión por la inclusión social y la participación ciudadana, lo cual puede interpretarse como un intento por redefinir las responsabilidades sociales buscando evitar la sobrecarga en los planos individuales de acción.

Sin embargo, se trata de procesos complejos, por cuanto se puede ubicar también una clara continuidad entre ambas leyes, dada por el modo en que se define a “la familia”. Así, el artículo 4º de la LFE decía que

“las acciones educativas son responsabilidad de la familia, como agente natural y primario de la educación, del Estado nacional como responsable principal, de las provincias, los municipios, la Iglesia Católica, las demás confesiones religiosas oficialmente reconocidas y las organizaciones sociales”.

Esta definición de “familia” registra así una persistencia manifiesta en ambas leyes, al tiempo que sigue apareciendo como responsable de las “acciones educativas” junto al Es-

tado. No obstante, el orden en que se ubica al Estado y a las familias es inverso; es decir, mientras que la LFE comenzaba por la apelación a la responsabilidad de las familias en las acciones educativas, la LEN ubica primero al Estado. El lugar explícitamente otorgado a la Iglesia Católica en la LFE es también diferente con respecto a la LEN (en esta última se la nombra solamente en el Título III, sobre la “Educación de Gestión Privada”). Pero como ya se dijo, la presencia de la misma queda clara en ambas leyes a partir del lugar otorgado a la “familia como agente natural y primario”. En este sentido, vale retomar los aportes de la historiadora Sandra Carli, quien al analizar el Documento Base que difundió el Ministerio de Educación para debatir el proyecto de Ley respecto a la definición de “familia” (que se replica en la Ley), plantea que “el documento ministerial no solo retoma las posiciones católicas del siglo XIX respecto de este tema, sino también las que resultaron triunfantes en el Congreso Pedagógico de 1986 (...) y que la Ley Federal recogió” (Carli, 2006, pág. 3). El anclaje histórico de esta concepción es profundo, de lo cual da cuenta la presencia de debates en torno a ello en el Congreso Pedagógico de 1882, y del debate desarrollado para la promulgación de la Ley 1.420 (Carli, 2005 y 2006; Iglesias, 1991).

Sin embargo, en la letra de la Ley 1.420 (cuyos dos primeros artículos se citaron más arriba), primó el lugar del Estado en la definición de lo educativo⁸. La apelación a los sujetos directamente vinculados a los niños en el ámbito doméstico estaba claramente marcada en torno al cumplimiento de la obligatoriedad. Así, el artículo 3° establecía que “la obligación escolar comprende a todos los padres, tutores o encargados de los niños, dentro de la edad escolar”. Si bien la Ley dejaba un lugar abierto a las escuelas particulares y a la formación en “el hogar”⁹, vale señalar que significó una “fuerte asunción de una responsabilidad socializadora por parte del Estado Nacional, paralela a las funciones sociales e ideológi-

cas asignadas a la educación” (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994, pág. 77). La relación Estado, educación y sociedad quedaba plasmada en términos de una fuerte autoridad estatal, según se dijo más arriba, dentro de la cual a los adultos con niños a su cargo les competía básicamente asegurar que los niños concurren a la escuela, delegando en ella buena parte de las acciones educativas.

En cuanto al cumplimiento de la obligatoriedad, el sujeto al que apelaba esta Ley no eran las “familias” de los niños, sino los “padres, tutores o encargados”. En este sentido, son significativos algunos artículos. El 17° estipulaba que “los padres, tutores o encargados de los niños que no cumplieren con el deber de matricularlos anualmente, incurrirán, por la primera vez, en el minimum de la pena que establece el art. 44, inciso 8°, aumentándose ésta sucesivamente en caso de reincidencia” (ese artículo indicaba el costo de la multa expresado en dinero, y también se establecían multas para los directores que recibiesen niños sin matricular). Asimismo, el art. 20° dice que

“la falta inmotivada de un niño a la escuela, constante del registro de asistencia por más de dos días, será comunicada a la persona encargada del niño, para que explique la falta. Si esta no fuese satisfactoriamente explicada, continuando la falta, el encargado del niño incurrirá en el minimum de la pena pecuniaria”.

A diferencia de la presencia que se demanda de las familias actualmente¹⁰ (ver Cerletti, 2008), el lugar asignado en la Ley 1.420 no contemplaba ningún tipo de “acompañamiento”, “co-responsabilidad”, ni “participación”, sino el cumplimiento efectivo -so pena de multa, y eventualmente, del uso de la “fuerza pública” (art. 4°)- de la asistencia de los niños a la escuela.

Asimismo, la palabra “familia” aparece una sola vez en toda la Ley, pero ligada a algo que asumía la carac-

terística de “carga pública”. De esta manera, en el art. 38° se planteaba que “en cada distrito escolar funcionará, además, permanentemente, una comisión inspectora con el título de Consejo escolar de distrito, compuesta de cinco padres de familia, elegidos por el Consejo Nacional”. Este se complementaba con el 39°: “los miembros que componen el Consejo escolar de distrito, durarán dos años en sus funciones. El cargo de consejero de distrito será gratuito y considerado como una carga pública”. Claramente, esta alusión a la categoría familia no tiene que ver con la consideración de una suerte de “grupo primario” (“agente natural”) en el que se ubica a los niños, sino con una carga pública dirigida a los hombres de determinada edad, y dado el carácter no rentado de la tarea, de ciertos ingresos económicos (De Luca, 1991). En el marco de los debates propios del período (Puiggrós, 1990 y 1991), esta figura podía tratarse de una instancia que posibilitara cierta “participación popular” en la gestión de la educación escolar; no obstante, el análisis de ciertas prácticas cotidianas muestra que se trató finalmente de una figura básicamente burocrática, abierta a personas de determinados sectores socioeconómicos, con lo cual no se tradujo en una apertura en esos términos (De Luca, 1991). A su vez, vale aclarar que la categoría “participación” no aparece en ningún lugar de la Ley 1.420¹¹.

A modo de cierre: sobre la centralidad de la “familia” y la “participación”

Según se desarrolló hasta acá, se puede observar un claro giro respecto al lugar asignado a las familias en lo educativo y a la “participación” de las mismas en las leyes que regularon el sistema educativo argentino, que dan cuenta de sucesivas transformaciones en la relación entre el Estado, la sociedad y la educación. Durante más de cien años tuvo vigencia la

Ley 1.420, en la que no existía una concepción de “participación de las familias” en la escolaridad de los niños, y tampoco un lugar activo pensado más allá del cumplimiento de la obligatoriedad, como parte de una política hegemónica de corte normalizante y homogeneizador de la población, dentro de lo cual la regulación de la vida familiar a través de la escolarización no fue menor.

Asimismo, no había una definición de “familia” explicitada en la letra de la Ley¹², y a los que se apelaba concretamente era a los “padres, tutores o encargados de los niños”. Pero durante ese largo período, hubo múltiples cambios y transformaciones tanto en las prácticas cotidianas como en las políticas educativas. Buena parte de esas transformaciones se plasmaron y consolidaron finalmente en la LFE, especialmente con relación a las medidas de corte neoliberal señaladas. Asimismo, se incorpora una vieja demanda de la Iglesia Católica en la definición de la “familia” y su lugar respecto a lo educativo. Esta definición, según se vio, continúa presente en la LEN. También en las dos últimas -la LFE y la LEN- aparece la “participación de las familias”. Sin embargo, a partir de las diferencias que se señalaron más arriba, en la primera interpretamos que se asocia más claramente a la transferencia de responsabilidades aludida. Mientras tanto, en la segunda aparece mucho más insistentemente.

De esta manera, esta presencia de la “participación de las familias” estaría recogiendo no solamente sentidos vinculados a la “democratización”, y a la efectivización de un “derecho”, sino también a un reclamo cada vez más recurrente a nivel de la cotidianeidad en las escuelas respecto a la *necesidad* de acciones que van mucho más allá del cumplimiento de la obligatoriedad, por parte de las familias, como condiciones necesarias para la plena escolarización de los niños. Estos planteos están también presentes en la definición de políticas nacionales e internacionales, en la producción de técnicos y espe-

cialistas, y se identifican fácilmente en los lineamientos planteados por organismos internacionales como UNESCO y UNICEF.

Al relacionar analíticamente la comparación de estas tres leyes, con una lectura de esta amplia producción de discursos y lineamientos, conjuntamente con los materiales producidos a través del trabajo etnográfico, se puede sostener, como se mencionó al principio, que en las últimas décadas ha tenido lugar un proceso de reconfiguración de los modos en que se representa el lugar que deberían ocupar las “familias” de los niños en la escolarización, marcado por la demanda cada vez más insistente de la realización de un marco de actividades (tales como la supervisión de tareas, el apoyo a la enseñanza, la presencia física en la escuela en múltiples ocasiones, etcétera) novedosas en términos de comparación histórica¹³. Ahora bien, ¿por qué esta centralidad? ¿Qué procesos confluyen para dar lugar a esta reconfiguración?

Son múltiples las pistas que pueden aportar respuestas a estos interrogantes. Como se mencionó más arriba, ocupan un lugar ineludible procesos de distinto signo -pero que eventualmente confluyen en esta reconfiguración- como son los intentos de apertura y democratización de las instituciones escolares luego del retorno de la democracia a principios de los años ochenta y los procesos de transferencia de responsabilidades a planos más individualizados de acción, producto de la implementación de políticas neoliberales (identificables desde hace varias décadas, pero indudablemente consolidadas durante los noventa). Uno de los efectos producidos por estas últimas fue la profundización de la segmentación del sistema educativo, y los consecuentes procesos de evitación y selección de escuelas. Así, dado que la matrícula de las escuelas ya no se compone básicamente de los niños y niñas que habitan en un radio geográfico determinado, sino por aquellos cuyos tutores la

eligieron, o no pudieron evitarla, *las familias* de los niños han adquirido un lugar prominente en los modos en que se caracteriza socialmente a las escuelas y a los sujetos definidos como centrales para el desarrollo de la escolarización.

Pero la segmentación del sistema educativo comenzó mucho antes de la década del noventa. Los inicios de la misma pueden rastrearse al menos a las décadas del cincuenta y del sesenta del siglo pasado, cuando comenzaron a tener lugar los procesos de subsidiariedad y descentralización del sistema educativo, por tanto también es importante incorporarlos en el análisis. Asimismo, con relación a estas transformaciones, es posible que en el mismo período se pusiera en juego la presencia de nuevos discursos (y/o la expansión de los mismos) sobre la infancia, provenientes en particular de la psicología, la psicopedagogía y el psicoanálisis, que también conllevaron la emergencia de nuevas significaciones respecto a las responsabilidades y obligaciones de los adultos (especialmente de los *padres*) en el desarrollo de los niños, confluyendo en la creciente centralidad que ha adquirido *la familia* y su *participación*.

Esta sucinta enunciación de procesos de ninguna manera busca ser una explicación exhaustiva de las transformaciones históricas que dieron lugar a esta reconfiguración y sus implicancias. Lo que se pretende con esto es señalar la complejidad que implica -en la cual se entretienen diversos cambios y continuidades- y aportar algunas hipótesis e interrogantes para reflexionar con mayor profundidad frente a la creciente frecuencia (e insistencia) con la que se promueve este lugar de las “familias” y la “participación”, que aparece como categoría *a priori* positiva, condensando sentidos heterogéneos pero sin ponerlos en discusión. Una mirada que historicice sus significados, y ponga en juego un abanico más amplio de prácticas y sentidos según son construidos por los sujetos en la cotidianeidad

social, permitiría en todo caso generar un debate más profundo sobre aquello que se busca (y lo que no) apelando a la “participación”. *Recibido el 15 de noviembre de 2011. Aceptado el 20 de febrero de 2012.*

Bibliografía

- ACHILLI, Elena, “Escuela y Ciudad. Contextos y lógica de fragmentación sociocultural”, en ACHILLI, Elena *et al.*, *Escuela y ciudad. Exploraciones de la vida urbana*, Rosario, UNR Editora, 2000, pág. 12-30.
- _____, “Escuela, Familia y Etnicidades. Investigación socioantropológica en contextos de pobreza urbana”, Tesis de Doctorado no publicada, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Argentina, 2003.
- BIRGIN, Alejandra, *El trabajo de enseñar. Entre la vocación y el mercado: las nuevas reglas del juego*, Buenos Aires, Troquel, 1999.
- BIRGIN, Alejandra; DUSSEL, Inés y TIRAMONTI, Guillermina, “Nuevas tecnologías de intervención en las escuelas. Programas y proyectos”, en *Revista Propuesta Educativa*, N° 18, 1998, pág. 51-58.
- BLANCO, Rosa y UMYAHARA, Mami, *Participación de las familias en la educación infantil latinoamericana*, Santiago de Chile, OREALC/UNESCO, 2004.
- BOURDIEU, Pierre y WACQUANT, Loïc, “Una duda radical”, en *Respuestas. Por una Antropología Reflexiva*, México, Grijalbo, 1998, pág. 177-184.
- CALVO, Silvia, SERULNICOFF, Adriana y SIEDE, Isabelino (comps.), *Retratos de familia... en la escuela. Enfoques disciplinares y propuestas de enseñanza*, Buenos Aires, Paidós, 1998.
- CARLI, Sandra, “Infancia y sociedad: la mediación de las asociaciones, centros y sociedades populares de educación”, en PUIGGRÓS, Adriana (dir.), *Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino. Historia de la Educación Argentina II*, Buenos Aires, Galerna, 1991, pág. 13-46.
- _____, “Infancia, psicoanálisis y crisis de generaciones. Una exploración de las nuevas formas del debate en educación”, en PUIGGRÓS, Adriana (dir.), *Dictadura y utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955-1983)*, Buenos Aires, Galerna, 1997, pág. 221-287.
- _____, *Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2005.
- _____, “Apuntes críticos sobre el documento base: Ley de Educación Nacional. Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa”, en *La educación en debate: Desafíos para una nueva Ley*, Jornadas de Reflexión Pública, Escuela de Ciencias de la Educación y la Secretaría de Extensión de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba, 2006.
- CERLETTI, Laura, “Tras los sentidos de ‘participación’: un análisis desde la etnografía educativa”, en *Revista Avá*, N° 13, 2008, pág. 123-140.
- _____, “Una etnografía sobre las relaciones entre las familias y las escuelas en contextos de desigualdad social”, Tesis de Doctorado no publicada, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 2010.
- CRAGNOLINO, Elisa, “La dimensión histórica en una investigación de antropología educativa”, en *Cuadernos de Antropología Social*, N° 12, 2000, pág. 73-95.
- DE LUCA, Alejandro, “Consejos Escolares de Distrito: subordinación o participación popular”, en PUIGGRÓS, Adriana (dir.), *Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino. Historia de la Educación Argentina II*, Buenos Aires, Galerna, 1991, pág. 47-69.
- FELDFEBER, Myriam, “Reforma educativa y regulación estatal. Los docentes y las paradojas de la autonomía impulsada ‘por decreto’”, en ANDRADE OLIVEIRA, Dalila y FELDFEBER, Myriam (comps.), *Políticas educativas y trabajo docente. Nuevas regulaciones ¿nuevos sujetos?*, Buenos Aires, Noveduc, 2006, pág. 53-72.
- GENTILI, Pablo, “El consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina”, en ÁLVAREZ URÍA, Fernando *et al.* (comps.), *Neoliberalismo versus democracia*, Madrid, La Piqueta, 1998, pág. 242-257.
- GESSAGHI, Victoria, “Educación y ‘clases altas’ en la Argentina. Un recorrido posible en la construcción de una problemática de investigación”, Tesis de Maestría no publicada, FLACSO, 2009.
- GESSAGHI, Victoria y PETRELLI, Lucía, “El debate en torno de la Ley de Educación Nacional: una mirada sobre la construcción de sentidos acerca de la participación”, en *Propuesta Educativa*, N° 29, 2008, pág. 89-97.

- GIOVINE, Renata y MARTIGNONI, Liliana, "Nuevas y viejas interrelaciones a la familia en el discurso escolar", en *Revista Propuesta Educativa*, N° 17, 2008, 79-88.
- GRASSI, Estela; HINTZE, Susana y NEUFELD, María Rosa, *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*, Buenos Aires, Espacio, 1994.
- IGLESIAS, Ricardo, "Los católicos liberales durante la década del 80", en PUIGGRÓS, Adriana (dir.), *Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino. Historia de la Educación Argentina II*, Buenos Aires, Galerna, 1991, pág. 257-279.
- MENÉNDEZ, Eduardo, "Las múltiples trayectorias de la participación social", en MENÉNDEZ, Eduardo y SPINELLI, Hugo (coords.), *Participación social ¿para qué?*, Buenos Aires, Lugar Editorial, 2006, pág. 51-80.
- MONTESINOS, María Paula; PALLMA, Sara y SINISI, Liliana, "¿Diferentes o desiguales? Dilemas de los 'Unos y los Otros' (y de Nosotros también)", Ponencia presentada a la V Reunión del Mercosur "Cultura y Globalización", Tramandaí, Brasil, 1998.
- NEUFELD, María Rosa, "Subalternidad y escolarización: acerca de viejos y nuevos problemas de las escuelas de islas", en *Cuadernos de Antropología Social*, Universidad de Luján, 1992.
- NOGUEIRA, Maria Alice, "A categoria 'família' na pesquisa em sociologia da educação: notas preliminares sobre um processo de desenvolvimento", *Inter-legere*, N° 9, 2011, pág. 156-166.
- PUIGGRÓS, Adriana, *Sujetos, disciplina y curriculum en los orígenes del sistema educativo argentino. Historia de la Educación Argentina I*, Buenos Aires, Galerna, 1990.
- _____, *Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino. Historia de la Educación Argentina II*, Buenos Aires, Galerna, 1991.
- _____, *Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955-1983). Historia de la Educación en la Argentina VIII*, Buenos Aires, Galerna, 1997.
- SANTILLÁN, Laura, "Demandas educativas y organización territorial: un estudio desde la memoria y las prácticas de sectores populares en el Gran Buenos Aires", en ACHILLI, Elena et al. (comps.), *Vivir en la ciudad. Espacios urbanos en disputa*, Rosario, Laborde Editor, 2005, pág. 87-92.
- _____, *Las familias en la escuela*, Serie Explora Pedagogía, Ministerio de Educación de la Nación., 2008.
- SOUTHWELL, Myriam, "La reforma educativa argentina y sus mitos", Ponencia presentada en el II Congreso Nacional de Educación, Córdoba, 2001.
- SPINELLI, Hugo, "Presentación", en MENÉNDEZ, Eduardo y SPINELLI, Hugo (coords.), *Participación social ¿para qué?*, Buenos Aires, Lugar Editorial, 2006, pág. 9-10.
- TEDESCO, Juan Carlos, *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945)*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1986.
- UNICEF, *Las escuelas y las familias por la educación. Guía de Orientación para el Trabajo en Talleres*, Argentina, 2002.

Notas

- 1 Se trata de la investigación que dio lugar a mi tesis doctoral, titulada "Una etnografía sobre las relaciones entre las familias y las escuelas en contextos de desigualdad social" (Facultad de Filosofía y Letras, UBA). Este artículo incluye una versión revisada y reescrita de algunos puntos trabajados en el segundo capítulo de la misma.
- 2 Si bien esta Ley aplicaría originalmente a la Capital Federal y territorios nacionales, la relevancia histórica que cobró amerita su incorporación en este análisis comparativo.
- 3 A lo largo de la historia del sistema, son también significativas en este sentido las recurrentes movilizaciones de amplios sectores bajo la proclama de la defensa de la educación pública, en distintos momentos en que se la percibió como amenazada.
- 4 En otro lugar (Cerletti, 2008) trabajé específicamente sobre los múltiples significados de la "participación", según pude registrar en los debates en torno a la promulgación de esta Ley que se dieron en la escuela donde desarrollé el trabajo de campo para la investigación mencionada.
- 5 Para una discusión sobre la "participación" en el proceso de debate y promulgación de la LEN, ver Gessaghi y Petrelli, 2008.
- 6 Si bien una Ley nacional no necesariamente tendría que incorporar este tipo de precisiones, dada la polisemia del término, esto deja un amplio lugar a tensiones y conflictos según se registra a nivel de la cotidianeidad (ver Cerletti, 2008 y 2010).
- 7 La incorporación de la "participación" en la letra de la LFE también podría vincularse a la apertura institucional que comenzó a propiciarse en la década del ochenta con el retorno de la democracia. Sin embargo, dado el contexto sociopolítico general

en que se implementó y la direccionalidad de las políticas educativas del período, entiendo que se produjo una articulación más estrecha entre la “participación” y los procesos de transferencia de responsabilidades aludidos.

- 8 Como se planteó anteriormente, esto no significa abonar el mito de que la educación en la Argentina ha sido *exclusivamente* un tema de Estado. Asimismo, esta definición respecto al Estado como educador central no estuvo libre de disputas, particularmente con la Iglesia Católica, quien pugnaba por un espacio hegemónico en lo educativo.
- 9 Sobre las apropiaciones diferenciales y el uso de esos espacios abiertos que dejó la Ley 1.420 por parte de las clases altas, ver Gessaghi, 2009. Sobre la escasa expansión de las escuelas privadas populares a principios del siglo XX, ver Puigrós, 1990.
- 10 Según se relevó a través del trabajo de campo, se le demandan acciones que incluyen cierta ingerencia en lo pedagógico: que supervisen la realización de tareas escolares de los niños, que hagan un seguimiento de sus cuadernos o carpetas escolares, que estén al tanto de los contenidos enseñados para contribuir con explicaciones en el ámbito doméstico, por mencionar las registradas con mayor frecuencia. También se demanda la asistencia a citaciones periódicas y la presencia recurrente en instancias ordinarias y extraordinarias de la vida escolar.
- 11 De hecho, la palabra “participación” aparece usada solamente una vez, en el artículo 76 (en el capítulo sobre “disposiciones complementarias”): “*Los jueces darán participación al Consejo Nacional de Educación en todo asunto que por cualquier motivo afectase al tesoro de las escuelas*”. Como se observa, es utilizada en un sentido completamente diferente al de la categoría analizada aquí.
- 12 Esto no quiere decir que no existiera un modelo hegemónico de “familia”, fuertemente transmitido por la escuela también. Al respecto, ver Calvo, Serulnicoff y Siede (comps.), 1998; y Santillán, 2008.
- 13 Vale agregar que una de las conclusiones centrales de la investigación en que se basa este trabajo es que junto con este proceso de reconfiguración, en las últimas décadas la relación entre las familias y las escuelas se ha transformado en una *problemática* o “problema social” (en el sentido de Bourdieu y Wacquant, 1998), dada la frecuencia y la conflictividad con que se registra en la cotidianeidad social (especialmente en las escuelas), el aumento de publicaciones especializadas (dirigidas a docentes particularmente) y de corte académico, el tratamiento del tema en los medios masivos de comunicación, la creciente presencia de proyectos y programas destinados a mejorar la relación entre ellas, entre otras cuestiones.

Resumen

En el ámbito educativo, en los últimos años, muchos interrogantes en torno a cómo deberían actuar e interactuar las personas directamente vinculadas con la escolarización de los niños -usualmente enunciadas como las “familias” y las “escuelas”- se plantean recurrentemente en términos de la “participación”.

Por tanto, este artículo busca contribuir a la historización de esta categoría poniendo en evidencia y comparando la presencia y los sentidos que ha tenido en tres leyes que han marcado significativamente la historia del sistema educativo en la Argentina: la Ley 1.420, la Ley Federal de Educación y la Ley de Educación Nacional, prestando especial atención al lugar otorgado a las familias de los niños en las mismas. Se describen los artículos más significativos de estas leyes respecto a esta temática, poniendo en consideración los contextos de producción de los mismos y las implicancias en los modos en que se ha ido regulando la relación entre las escuelas y las familias.

Así, el análisis comparativo de estas leyes sobre los ejes “familia” y “participación” permite dar cuenta de cambios y continuidades en las articulaciones entre el Estado, las escuelas y los adultos que tienen a los niños a su cargo en el ámbito doméstico.

Palabras clave

Familias – Participación - Ley 1.420 - Ley Federal de Educación - Ley de Educación Nacional

Abstract

“Families” and “participation”: a comparative analysis of the Law 1.420, the Federal Law of Education and the Law of National Education

Contemporarily, in the educational context, many questions concerning the way in which people directly related to children’s schooling process should act and interact are often dealt with in terms of “participation” (also “parent involvement”).

Thus, this article aims to contribute to the historical analysis of this category, displaying and comparing how it is presented and the meanings attached to it in three laws that have significantly influenced the history of the educational system in Argentina: the Law 1.420, the Federal Law of Education and the Law of National Education, also taking into account the place given to children’s families in those laws. We describe the most meaningful articles of these laws regarding this issue, considering their contexts of production and their implication in the ways that the relationship between schools and families has been regulated.

So, the comparative analysis of these laws focused on the topics “family” and “participation” shows some continuities and changes in the relations between the state, the schools and the adults in charge of children in the domestic contexts.

Key words

Families – Participation - Law 1.420 - Federal Law of Education - Law of National Education