

**Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires**

**Facultad de Ciencias Humanas**

**Proyecto:**

*“Políticas, escuelas y textos en el gobierno del Sistema Educativo”<sup>1</sup>*

**¿DÓNDE ESTÁ EL *ESTADO* EN LAS REFORMAS  
EDUCATIVAS ARGENTINAS DEL SIGLO XXI?**

*Juan Suasnábar* (UNCPBA)<sup>2</sup>

Celular: (02293) 15-646497

Fax: (02293) – 420584

Dirección: Maipú 146 – Tandil - Buenos Aires (7000)

E-mail: juansuas@gmail.com

**2010**



## I. PREGUNTAS

“Si no se esfuman, hay que tener cuidado/con los fantasmas”

Mario Benedetti

Sin lugar a dudas, el clima académico –en las ciencias sociales, al menos- ha estado marcado por un signo: **el de interrogación**. ‘Derrumbe y transformación de la *matriz estado céntrica*’<sup>3</sup> (Garretón, 2000, Cavarozzi, 1999), ‘globalización y complejización social’ (Vallespin, 2000), ‘sociedad información-al’<sup>4</sup> (Castells, 1994), ‘mundialización de la cultura’<sup>5</sup> (Ortiz, 1997), ‘fragmentación educativa’ (Tiramonti, 2004), ‘desinstitucionalización’ (Dubet y Martucelli, 1998; 1999, Kessler, 2002) todas las categorías apuntan a la multiplicación de la convicción respecto de la caducidad de las formas tradicionales de vinculación entre los individuos y la sociedad y sus instituciones (entendiendo por tales a aquellas que habían servido de marco para el desarrollo de las teorías sociales clásicas y a las que dedicaron su estudio los grandes teóricos desde Durkheim a Bourdieu pasando por Parsons, Marx o Elias<sup>6</sup>). Caducidad cuyo destino inmediato se vuelve complejo de asir: ¿Mutación? ¿Continuidad? ¿Metamorfosis? ¿Yuxtaposición? ¿Fenómenos *Sui Generis*? Caducidad para la cual, incluso, las categorías de análisis vigentes no siempre alcanzan. Preguntas, muchas preguntas.

En este contexto, la pregunta por **el Estado** no es la excepción, más aún cuando de comprender la situación actual de los sistemas educativos escolares se trata<sup>7</sup>. Como apunta Tiramonti (2010):

“Sobre el trasfondo de la institucionalidad democrática que con dificultades y especificidades se ha logrado mantener como sistema político en la región en los últimos cuarenta años, el Estado, sus formas de intervención y la trama de actores con los que se articula y comparte la tarea de gobierno se han ido modificando, dejando atrás las representaciones clásicas respecto de su lugar en las sociedades modernas y las estrategias e instrumentos a través de los cuales se gobierna la sociedad” (p.7).

Sin embargo, las certezas respecto de la presencia de las modificaciones son menores que los caracteres de estas mismas:

“Hoy tenemos otro Estado y otra relación Estado-sociedad, otras relaciones de fuerza entre poderes económicos, políticos y culturales, otra morfología social y nuevos dilemas de integración social. El proceso está recién en sus inicios y las sociedades tienen más conciencia de lo que se termina que de lo que está emergiendo” (Tenti Fanfani, 2007: 21/22).

Desde este punto de partida es que pretendemos aportar a este debate a partir de la presentación de las primeras conclusiones de un estudio cuyo objetivo fue analizar **dónde está el Estado –qué capacidades, funciones y significados en relación con la educación escolar, adopta/le son adjudicados- en las reformas educativas del siglo XXI**, haciendo referencia al proceso desarrollado en el período 2004-2006 y corporizado en nuevos marcos normativos: leyes de *Fondo Nacional de Incentivo Docente* n° 25.919/04; de *Obligatoriedad de 180 días de clases anuales* n° 25.864/04, de *Educación Técnico Profesional* n° 26.058/05, de *Financiamiento Educativo* n° 26.075/05, de *Educación Sexual* n° 26.150/06 y la *Ley Educación Nacional* n° 26206/06<sup>8</sup>. **Los mismos textos legales fueron las fuentes primarias privilegiadas**, complementando el análisis con fuentes *secundarias*, principalmente selección de datos estadísticos, normativa derivada, proyectos y debates parlamentarios, lineamientos de la política educativa nacional artículos periodísticos y páginas web oficiales, relativos a los diferentes objetos de estudio.

El análisis –recuperando y reformulando una definición clásica de política educativa<sup>9</sup>- centró su atención en el estudio de la *governabilidad* en un doble sentido:

1) A partir de considerar la organización federal de la República Argentina se analizó la **estructura de gobierno** emergente de los marcos normativos señalados considerando que la misma se constituye en la **distribución territorial de la capacidad de gobierno** (toma de decisiones vinculantes, soberanas y colectivizadas) a partir de tres dimensiones, a saber: *a) curriculares, b) referidas a la formación docente y c) de financiamiento*. La selección se justifica en tanto que definen puntos críticos en lo que hace a la toma de decisiones: *a) qué se ha de enseñar; b) quiénes han de hacerlo y cómo, y c) cómo ha de sostenerse la educación materialmente*<sup>10</sup>.

2) Sobre la premisa de que todo poder político para ser tal debe buscar su sustento en el consenso de aquellos sobre quienes se ejerce, y recuperando las categorías del *análisis político del discurso*, se analizó la gobernabilidad **como proceso de**

**legitimación**, es decir, de elaboración de prácticas articularias (Mouffe y Laclau, 1985) tendientes a otorgar un sentido hegemónico<sup>11</sup>.

## II. CUASI-RESPUESTAS

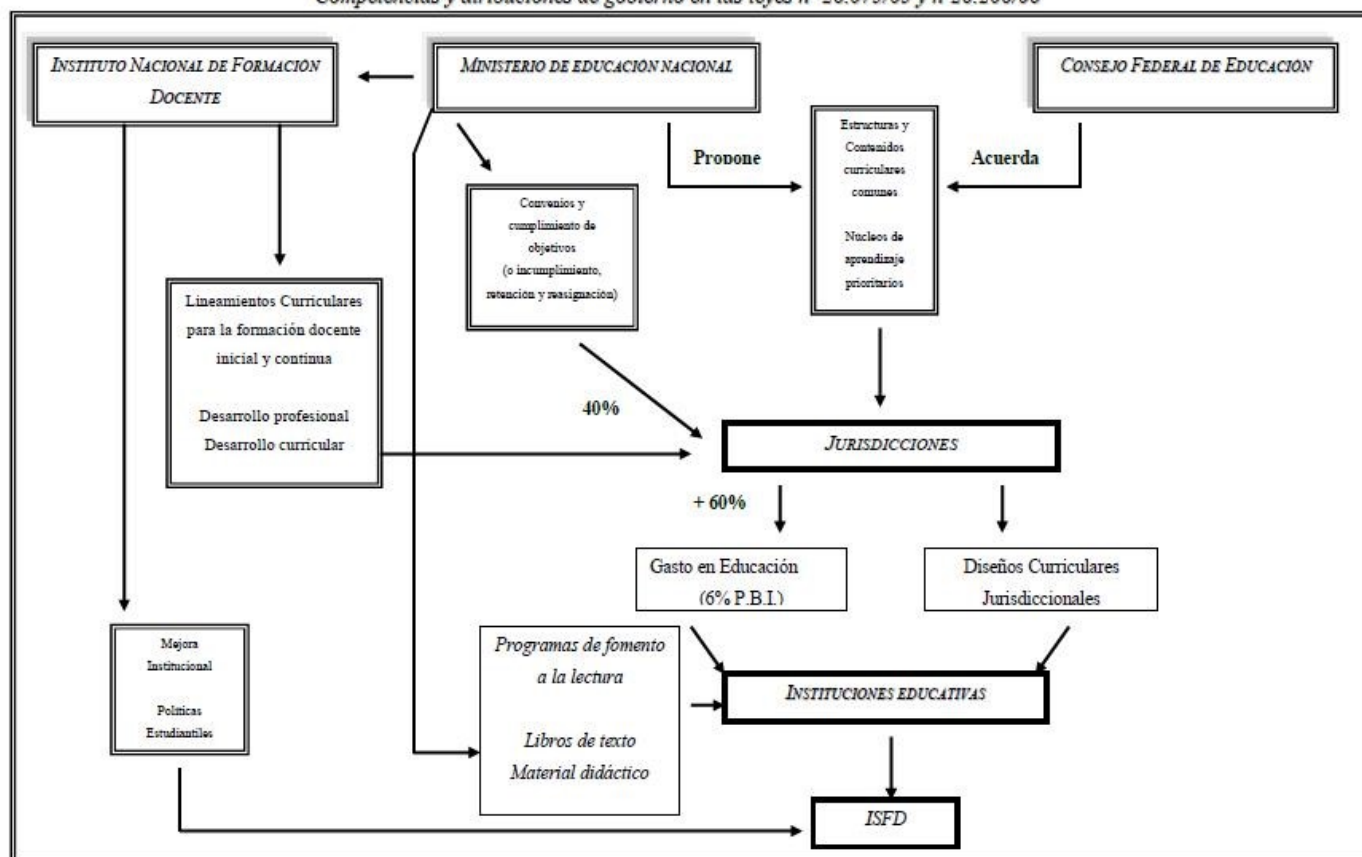
En el caso de **los aspectos estructurales de la gobernabilidad** tomamos como punto de partida las oscilaciones, movimientos y desplazamientos que en la historia de la educación argentina se han desarrollado, pasando de un ‘federalismo centralizador’ (Kisilevsky, 2000) o ‘centralismo uniformante’<sup>12</sup> (Paviglianiti, 1988) a finales del siglo XIX a un proceso de ‘descentralización anárquica’ y que concluyeron en un ‘nuevo federalismo centralizador’ en los ’90 en donde:

“al mismo tiempo que se concretizan políticas descentralizadoras, observamos medidas centralizadoras de la misma intensidad, dando lugar a un *doble proceso de descentralización-recentralización selectiva* que, pese a su apariencia contradictoria, se ha constituido en un mecanismo eficaz para asegurar la ansiada gobernabilidad del sistema” (Giovine, 2003: 7, las cursivas son de la autora)<sup>13</sup>.

Este parámetro nos permitió arribar a la conclusión de que, como queda plasmado en la *FIGURA I*, las actuales reformas han profundizado un proceso cuyos antecedentes tienen más de medio siglo según el cual –y a diferencia del tipo de estructura que predominó en la génesis del sistema educativo argentino- gobernar no sería sinónimo de poseer, sino de dirigir y controlar: **persiste el ‘nuevo federalismo centralizador’** con sus características de selectividad. Una estructura que reanima el debate acerca del federalismo educativo –y fiscal- definiendo a favor del Estado Nacional la capacidad de delinear destinos, dejando en manos de las provincias la obligación de llevarlos a cabo: una suerte de división del trabajo en donde la labor jurisdiccional adquiere un carácter fuertemente instrumental: esto es cumplir con objetivos que no define, un cómo más que un qué.

FIGURA I

Estructura de Gobierno de la educación escolar  
 Competencias y atribuciones de gobierno en las leyes n° 26.075/05 y n°26.206/06



Fuente: elaboración propia

En paralelo dos aspectos relativizan la afirmación anterior: **en primer lugar** si bien el Estado Nacional no sostiene las instituciones educativas, la nueva legislación si lo habilita para ello (a diferencia de la Ley Federal de Educación); y aún más: a través de la Ley de Financiamiento Educativo n° 26.075/06 el ámbito nacional también pasa a ‘sostener’ materialmente una parte de la educación en todo el territorio nacional, aunque ello deriva en un importante recurso de poder por las disparidades regionales en razón de las dependencias diferenciales respecto de los recursos fiscales provenientes de la coparticipación (Morduchiwicz, 2002). **El segundo aspecto** tiene que ver con el rol de la instancia federal por excelencia, en materia educativa: el Consejo Federal de Educación. Podría objetarse que éste, según la Ley de Educación Nacional ha pasado a tener un rol protagónico en la definición de políticas educativas tanto, por la cantidad de veces que es ubicado como mediador o consultor (a través de la sentencia “con acuerdo

de”) del Ministerio Nacional, como porque pasa a adquirir si la Asamblea lo dispone, capacidad de emisión de resoluciones vinculantes para las jurisdicciones. Sin embargo, tanto por el funcionamiento que ha tenido históricamente el Consejo Federal desde su creación en los ’70 como por su composición podría esperarse que, o bien su funcionamiento no sea el esperado (predominando en sus dinámicas internas las pujas y disputas partidarias) o bien quede eclipsado por el Ministerio Nacional –un Ministerio con amplias capacidades y recursos técnicos dedicados a la elaboración de políticas, programas y proyectos- ratificando lo que éste resuelva.

Si la dimensión estructural de nuestro análisis terminó por arrojarlos sobre continuidades en lo que hace a la distribución del poder, de la dimensión discursiva, (complementaria en tanto aborda las pujas por la atribución de sentido a las estructuras descriptas) emergió la tensión entre tres intentos de articulación del campo de la discursividad desarrolladas en el marco del tratamiento parlamentario de la Ley de Educación Nacional N° 26.206/06, correspondientes a los tres dictámenes salientes del tratamiento en comisiones del proyecto de ley presentado por el gobierno nacional: uno en mayoría y dos en minoría. El primero refrendando casi en su totalidad el proyecto **oficial** (con el agregado de sólo un artículo: artículo 141<sup>14</sup>), no presentándose una nueva fundamentación al mismo distinta de la realizada por la autoridades que elevaron el proyecto, mientras que los dos restantes son proyectos alternativos acompañados cada uno de una extensa justificación al respecto. **Es, en este lugar, en donde tres maneras distintas de dar sentido al lugar del Estado se ponen juego:** cada una de estas propuestas constituye un discurso, un “intento por dominar el campo de la discursividad, por detener el flujo de las diferencias, por constituir un centro” (Mouffe y Laclau, 1985: 129), siendo los puntos nodales de cada uno los siguientes:

- Estado garante = justicia social = crecimiento económico = ciudadanía democrática (**Poder Ejecutivo Nacional**, 2006).
- Estado Federal = equidad = libertad (Senadora **Negre de Alonso, L.**, 2006).
- Estado subsidiario = justicia distributiva = libertad (Senadores **Pinchetti de Sierra Morales, D.** y **Bussi, R.**, 2006).

Cada una de ellas presentó sus particularidades y determinó ciertos *puntos nodales* a partir de los cuales era posible establecer cadenas equivalenciales entre

demandas diferentes<sup>15</sup>. ¿Podemos hablar, sin embargo, de intentos de hegemonizar el campo de las diferencias? Como señalan Mouffe y Laclau (1985)

“para hablar de hegemonía, no es suficiente el momento articulatorio; es preciso, además, que la articulación se verifique a través del enfrentamiento con prácticas articulatorias antagónicas [...] Las dos condiciones de una articulación hegemónica son, pues, la presencia de fuerzas antagónicas y la inestabilidad de las fronteras que las separan” (p.156/157)

Un análisis muy ortodoxo<sup>16</sup> diría que aquí no tenemos prácticas antagónicas, sino sólo matices dentro de un mismo discurso. Sin embargo, nuestra inclinación es pensar que hay elementos que permiten hablar de un antagonismo en estas prácticas articulatorias, por ejemplo: el significativo Estado garante excluye el Estado subsidiario, tal y como fueron significados en cada discurso. O la ponderación de instancias poniendo como centro la Nación, en el caso del discurso oficial y lo local en el caso de la segunda contraofensiva. En tal sentido es legítimo plantear la existencia de intentos de hegemonizar el campo de lo social y lo educativo, sobre todo en momentos que, como el nuestro (y según quedó expresado en la introducción) no hay significantes con un sentido unívoco o respuestas ‘tradicionales’ a preguntas ‘tradicionales’, sino que la apertura de lo social se encuentra en su máxima expresión.

Sin embargo, aparecieron elementos comunes en los tres discursos. Estos son los *significantes flotantes*, cuyo “sentido permanece indeciso entre fronteras equivalenciales alternativas [...] cuyo sentido está “suspendido”” (Laclau, 2008: 165): Ley 1.420, Generación del '80, Domingo Faustino Sarmiento, actualidad, futuro, globalización, crisis, cambio son todos significantes cuyo sentido se disputa dentro de estas prácticas articulatorias, pero que perfectamente pasan de un lado al otro y son apropiados por cada discurso. Merece una mención el lugar asignado a la disputa por el sentido del pasado en el marco del debate: como si la persistencia de aquellas tensiones que fuimos señalando obligara a quien las invoca a volver al punto de partida; punto que sin embargo va mostrando, como en capas, la sedimentación de los pensamientos, significantes articulaciones de cada época, pudiendo hacer convivir, en un mismo discurso a Sarmiento -1880- con el imperativo de la calidad, la eficiencia -1990- y/o la transición a la democracia -1983-.

Igualdad, equidad, justicia y calidad constituyen sin duda otro conjunto de *significantes flotantes* nada desdeñables por su propia capacidad de convertirse en

*significantes vacíos* y reunir tras de sí, equivalencialmente, toda una serie de otros significantes, como era el caso en el intento oficial donde, el significante ‘igualdad’, equivalía a nación = diversidad = etnia = género = bilingüismo, excluyendo el significante discriminación. Así sucede también con el significante ‘justicia’ que equivale a una intervención fuerte del Estado nacional en el primer caso versus un Estado subsidiario y garante de mínimos de manera focalizada, en los dos restantes.

De todos modos, lo más relevante para nuestro análisis es que la dimensión discursiva dio cuenta de que, desde el discurso oficial, la estructura de gobierno emergente de los marcos normativos del siglo XXI es significada como parte de un proceso de **ruptura**, a su vez que como una **necesidad**; **ruptura** con el pasado noventista, neoliberal, desigual e inequitativo, e inauguración de algo distinto; **necesidad** ante un contexto de fragmentación y desigualdad, de desarticulación e inequidad cuya resolución es de la mano de un Estado-Garante que, como centro, coordine este proceso que se estaría iniciando:

“Los/as argentinos/as hemos comenzado a recuperar la idea de **un futuro compartido** y a reconstruir el imaginario de una nación más integrada y más justa, que recupere y reafirme los valores que fueron erosionados en las últimas décadas: el **trabajo** como eje principal de la dignidad de las personas, el reconocimiento y el respeto de la **diversidad**, la importancia de la **solidaridad** y el **esfuerzo** de todos/as, la **integración** y la participación social y económica y la ineludible lucha por mayor **igualdad** y **justicia social**. También los/as argentinos/as estamos recuperando la convicción de que **el Estado debe constituirse en la garantía** de que estos valores alcancen al conjunto de la sociedad sin exclusiones” (Proyecto de Ley de Educación Nacional, 2006: 1/MECyT, 2006: 14).

Esto no es un dato menor. Que el Estado se sitúe como *garante* del “derecho constitucional de enseñar y aprender” (art.6), del “acceso a todos los ciudadanos a la información y al conocimiento” (art.7), del “financiamiento del sistema educativo nacional” (art.9); del desarrollo de “políticas de promoción de la igualdad educativa” (art.79); de la provisión de “textos escolares y otros recursos pedagógicos, culturales, materiales, tecnológicos y económicos a los/as alumnos/as, familias y escuelas que se encuentren en situación desfavorable” (art.80) y “las condiciones materiales y culturales para que todos los alumnos logren aprendizajes de buena calidad” (art. 84) define un



tema sumamente relevante si se lo mira desde la óptica de la ciudadanía y del *estado de derecho*. Como señala O'Donnell (2002) la relación entre el Estado y los ciudadanos, en términos de reconocimiento y protección de los derechos civiles, políticos y/o sociales ha sido más bien de *inefectividad y particularismo*, que de un amplio reconocimiento y protección con características universalistas<sup>17</sup>. Por ello, al situarse el Estado como *garante* lo que hace es obligarse legalmente a reconocer, proteger y arbitrar los medios para asegurar un derecho de manera universal (es decir, a todos los ciudadanos)<sup>18</sup>, medios entre los cuales vuelve a constar la posibilidad de que el Estado nacional pueda crear y administrar servicios educativos (art.12<sup>19</sup>), distribuir fondos, materiales, programas, líneas de formación docente, definir diseños curriculares o desarrollar programas de mejora y políticas estudiantiles a las jurisdicciones que los requieran (todo aquello que puede leerse en forma vertical y descendente de la *FIGURA I*).

En suma, el discurso del Estado-Garante podría tanto significar una estrategia de articulación de demandas en virtud de la capacidad de este siginificante para actuar como *significante vacío*; como una potencialidad para, de aquí en adelante, generar espacios desde los cuales controlar (en el sentido de *accountability*) la efectivización de la garantía de los derechos legalmente consagrados (qué líneas ascendentes podremos agregar en un futuro no muy lejano a la FIGURA I). Una vez más, como en el caso del Consejo Federal, sólo podemos enunciar al respecto algunos interrogantes a modo de hipótesis, los que el desarrollo de futuros trabajos de investigación ayudarán a dilucidar.

**¿Dónde está el Estado entonces?** En principio allí, en su ser **Garante** y en tal sentido está compelido a actuar para cumplir su función de garantizar un derecho social, razón por la cual necesita ser **fuerte** en cuanto a su capacidad de toma de decisiones y en cuanto a los recursos que controla para la efectivización de sus decisiones. **Fuerte** también en términos relativos: si se comparan las atribuciones que tiene el nivel nacional con las que se le reservan a los niveles provinciales. Todas estas características que no necesariamente suenan a nuevas y que, como hemos visto, tienen mucho de profundización de procesos que ya se venían desarrollando: el Estado nacional es un estado que dirige desde arriba, controla, indica, determina. *¿Estamos ante una nueva matriz socio-política susceptible de ser denominada estado-céntrica-descentrada?* (Giovine, 2009). La afirmación es arriesgada y requerirá futuros estudios que profundicen el alcance de las continuidades y rupturas con el pasado. Aunque arriesgada una afirmación de tales características nos permitiría comprender la contradicción – aparente- entre un clima de época que habla de menos Estado y los resultados que aquí

presentamos que dan cuenta de más Estado. Contradicción que, una vez más, se comprende poniendo en su justo lugar el sentido con el que en cada caso se significa al Estado. Para el discurso oficial, en suma, es un Estado **nuevo, distinto**, que produce una cesura con el pasado reciente e inaugura una nueva etapa cuyo punto cúlmine se encuentra tanto adelante, en el futuro de ‘una educación de calidad para todos’ como en el pasado más lejano, el de un proyecto fuerte de nación (desde Sarmiento al bicentenario).

Paradójico podríamos considerar al hecho de que **continuidades en un plano** (el proceso de descentralización y recentralización selectiva), **en el otro sean** significadas como **rupturas** (con el pasado ‘neoliberal’). Aunque más que paradoja no hay que olvidar que de eso se tratan los juegos de poder que la política lleva en su seno: juegos, pujas y tensiones de sentidos y por la atribución de sentidos.

### III. BIBLIOGRAFÍA

**Castells, M.** (1994) “Flujos, redes e identidades: una teoría crítica de la sociedad informacional” en Castells y otros *Nuevas perspectivas críticas en la educación*. Paidós, Barcelona, España

**Cavarozzi, M.** (1999) “El modelo latinoamericano: su crisis y la génesis de un espacio continental”, en **Garretón, M.A.** (comp.) *América Latina: un espacio cultural en el mundo globalizado*. Convenio Andrés Bello, Bogotá.

**Correa, N. y Suasnábar, J.** (2007) “Nueva Ley de Educación Nacional: ¿Inicio o fin de un nuevo proceso de reforma educativa?” Presentado en el **4º Congreso Nacional y 2º Internacional de Investigación Educativa “Sociedad, Cultura y Educación. Una mirada desde la desigualdad educativa”**. 18 al 20 de Abril de 2007, Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Comahue, Cipolletti, Río Negro, Argentina.

**Dubet, F. y Martucelli, D.** (1998) *En la Escuela, Sociología de la experiencia escolar*. Ed. Losada, Buenos Aires, Argentina.

**Dubet, F. y Martucelli, D.** (1999) *¿En qué sociedad vivimos?*, Losada, Buenos Aires, Argentina.

**Garretón, M. A.** (2000) “La sociedad del cambio de siglo”, en **Garretón, M. A., La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo** Ed. LOM, Santiago de Chile, Chile.

**Garretón, M., Cavarozzi, M., Cleaves, P., Gereffi, G. Y Hartlyn, J. (2004)** *América Latina en el siglo XXI. Hacia una nueva matriz sociopolítica*. LOM Ed., Santiago, Chile.

**Giovine, R.** (2003) “Balance de una década de reformas. Los procesos de descentralización-centralización en el gobierno del sistema educativo bonaerense”, ponencia presentada en el *Coloquio nacional: A diez años de la Ley Federal de Educación ¿mejor educación para todos?* Escuela de Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Córdoba.

(2008) *Cultura política, ciudadanía y gobierno escolar. Tensiones en torno a su definición: la provincia de Buenos Aires (1850-1905)*. Ed. La Crujía, Buenos Aires, Argentina.

(2009) *El gobierno en la Provincia de Buenos Aires: ¿nueva alianza entre el Sistema Educativo y la Ciudadanía?* Tesis de calificación doctoral.

**Hardt, M. y Negri, T. (2002)** *Imperio*. Paidós, Buenos Aires, Argentina.

**Kesler, G. (2002)** *La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires*. UNESO/IPE, Buenos Aires, Argentina.

**Kisilevsky, M. (2000)** *Génesis y contexto de la descentralización educativa en la Argentina*. Ministerio de Educación Argentina, Buenos Aires, Argentina.

**Lewkowicz, I. (2008)** *Pensar sin Estado*. Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina.

**Máiz, R. (2003)** "Poder, legitimidad y dominación" en: **Arteta, Guitián y Máiz (Eds.)** *Teoría Política: poder, moral democracia*, Ed. Alianza, Madrid, España.

**Morduchowicz, A. (2002)** *El financiamiento educativo en Argentina. Problemas estructurales, solución coyunturales*. UNESCO/IPE. Sede Regional Buenos Aires.

**Mouffe, Ch. y Laclau, E. (1985)** *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Ed. S.XXI, Madrid, España.

**O'Donnell, G.** (1997) “Democracia delegativa”, en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Ed. Paidós, Buenos Aires, Argentina.

(2002): “Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina” en **Méndez, Juan E., O'Donnell, Guillermo y Pinherio, Paulo Sérgio (comp.)** *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Ed. Paidós. Buenos Aires, Argentina.

**Ortiz, R.** (1997) *Mundialización y cultura*. Alianza, Buenos Aires, Argentina.

**Paviglianiti, N.** (1988) *Diagnóstico de la Administración Central de la Educación*. Serie Estudios y Documentos, N° 1, MEJ, Buenos Aires, Argentina.

(1993) *Aportes al desarrollo histórico de la política Educacional*. CEFyL, UBA, Buenos Aires, Argentina.

**Rivas, A.** (2004) *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Granica, Buenos Aires, Argentina.

**Svampa, M.** (2009) “Introducción” en, **Svampa, M.** (ed.) *Desde abajo. Las transformaciones de las identidades sociales*. Editorial Biblos, Buenos Aires, Argentina.

**Tenti Fanfani, E.** (2007) *La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación*. Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, Argentina.

**Tiramonti, G.** (2004) “La fragmentación educativa y los cambios en los factores de estratificación”, en **Tiramonti, G.** (comp.) *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*. Manantial, Buenos Aires, Argentina.

(2010) “Formas de regular y gobernar el sistema educativo”, en *Revista Propuesta educativa N°33*. FLACSO/Argentina.

**Vallespín, F.** (2000) *El Futuro de la Política*. Ed. Taurus, Madrid, España.

## DOCUMENTOS OFICIALES

**Negre de Alonso, L.** (2006) “Dictamen en minoría de comisión sobre mensaje y proyecto de Ley de Educación Nacional”. Honorable cámara de Senadores, diario de sesiones, anexo al orden del día N° 1335.

**Pinchetti de Sierra Morales, D. y Bussi, R.** (2006) “Dictamen en minoría de comisión sobre mensaje y proyecto de Ley de Educación Nacional”. Honorable cámara de Senadores, diario de sesiones, anexo al orden del día N° 1335.

**Poder Ejecutivo Nacional** (2006) “Mensaje y proyecto de Ley de Educación Nacional”. Honorable cámara de Senadores, diario de sesiones (PE-424/06).

---

<sup>1</sup> Dirigido por la Dra. Renata Giovine, Núcleo de Estudios Educativos y Sociales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, e integrado al Programa dirigido por la Dra. Guillermina Tiramonti (FLACSO/UNLP) “Los acoplamientos de lo social y lo educativo ante la reestructuración del campo de la educación. Un recorrido a partir de las transformaciones acaecidas en los últimos veinte años y su impacto en los discursos”.

<sup>2</sup> Licenciado en Ciencias de la Educación, Auxiliar de Políticas Educativas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y auxiliar de investigación del Núcleo de Estudios Educativos y Sociales, de la Facultad de Ciencias Humanas de la misma Universidad, becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas.

<sup>3</sup> Garretón (2000: 30/31) señala cuatro vías alternativas que podría tomar el proceso de descomposición mencionado: a) descomposición y ausencia de un nuevo modelo (o lo que sería en términos durkheimianos una situación de anomia permanente); b)

regresión a la matriz perdida; c) emergencia de una nueva matriz “caracterizada por la autonomía, el refuerzo y la complementariedad de cada uno de sus componentes”; y d) la yuxtaposición de las tres posibilidades anteriores, siendo hacia esta última donde apuntan las tendencias recientes.

<sup>4</sup> Para Castells (1994) hay tres procesos involucrados en las transformaciones y crisis estructurales que se originan en el contexto mundial, de cuya interrelación se erige lo que él denomina “Sociedad información-al” (p.16) y que son “la revolución tecnológica, basada en tecnologías de la información/comunicación, la formación de la economía global y un proceso de cambio cultural” (p. 15 la cursiva es nuestra).

<sup>5</sup> Ortiz (1997) introduce una diferenciación categorial entre globalización y “mundialización de la cultura” (p. 34 la cursiva es nuestra). Según el autor, este concepto permite la coexistencia de la cultura mundializada con otras manifestaciones, mientras el de globalización se refiere a una economía única. Asimismo, lo entiende “como proceso y totalidad [pues] se reproduce y se deshace incesantemente [...] en el contexto de las disputas y de las aspiraciones divididas de los actores sociales, pero [desde] una dimensión abarcadora, englobando otras formas de organización social” (Ortiz, 1997: 47).

<sup>6</sup> Para ver una completa y exhaustiva síntesis de las principales teorías que abordan las transformaciones en las estructuras, los marcos y pautas sociales de integración ver Svampa (2009).

<sup>7</sup> Por razones de espacio –además de que sobreabunda la bibliografía al respecto, no desarrollamos las justificaciones al respecto de las conexiones entre los procesos de desarrollo y consolidación de los Estados-Nación en América Latina, y los sistemas educativos. Baste recordar, como apunta Tiramonti (2004) que: “La constitución del sistema educativo [...] da cuenta del poder de la infraestructura del Estado para definir los parámetros de socialización e incorporación cultural de la población. El sistema que se constituye a fines del siglo XIX y principios del XX reconoce en el Estado nacional su principal referente material para la administración, la gestión y el financiamiento de las instituciones escolares, y simbólico también para la provisión de un sentido que se pretendía universalista y que expresaba en clave nacional la ‘cultura civilizada’” (17).

<sup>8</sup> El hecho de mencionar las cinco leyes y no exclusivamente la Ley N°. 26.206 se debe a un doble motivo: por un lado porque todas las normativas definen elementos de la estructura de gobierno de la educación en tanto y en cuanto regulan cuáles son las competencias y la capacidad decisoria de las diferentes instancias que componen lo componen (nacional, provincial, municipal e institucional). Por otro lado ponen entre paréntesis la ‘amplitud’ y legitimidad del debate que rodeó a la Ley Nacional de educación entre mayo y octubre de 2006 en vistas a que buena parte de sus componentes –sino los centrales- ya habían sido contenidos en legislación anterior. En este sentido en un trabajo anterior presentábamos un interrogante acerca de si la mencionada ley constituía el inicio o el fin de un nuevo proceso de reforma educativa (Correa y Suasnabar, 2007).

<sup>9</sup> Para Paviglianiti (1993), en un abordaje político-educativo “la óptica principal [...] es el estudio de la gobernabilidad, de *cómo se da sentido y dirección a la práctica institucionalizada de la educación*, poniendo énfasis en el Estado como actor central. Más específicamente [...] es el estudio del conjunto de fuerzas que intentan dar direccionalidad al proceso educativo y de las relaciones que se dan dentro del Estado [...] para la configuración y control de la práctica institucionalizada de la educación, dentro de una formación histórica determinada” (p.16 la cursivas son de nuestra autoría).

<sup>10</sup> Aquellas dimensiones son una adaptación de la propuesta de Rivas (2004: 157/214). Allí el autor habla del ‘contenido’ del gobierno de la educación como el que se gobierna y menciona el financiamiento de la educación, las políticas laborales, las políticas pedagógicas y curriculares y las políticas dirigidas al sector privado. Aquí optamos por hablar de dimensiones y reservar –aunque no sea el tema de este trabajo- el concepto de ‘contenido’ a los sustentos político-ideológicos de una estructura particular de gobierno de la educación (Giovine, 2008), (como por ejemplo, el lugar asignado a la educación en relación con la socialización y/o el mundo productivo o el tipo de ciudadano y de comunidad que se espera desarrollar).

<sup>11</sup> “llamaremos *articulación* a toda práctica que establece una relación tal entre elementos, que la identidad de éstos resulta modificada como resultado de esa práctica. A la totalidad estructurada resultante de la práctica articuladora la llamaremos *discurso*. Llamaremos *momentos* a las posiciones diferenciales, en tanto aparecen articuladas en el interior de un discurso. Llamaremos, por el contrario, *elemento* a toda diferencia que no se articula discursivamente” (Mouffe y Laclau, 1985: 119 cursivas en el original).

<sup>12</sup> “El papel hegemónico del gobierno nacional se ejercía por el número de escuelas o colegios dependientes de su jurisdicción, por la mejor calidad de la educación que se impartía en los mismos, y porque además se reservaba la equivalencia de los certificados y títulos, ya que los planes provinciales y los privados debían tener los mismos contenidos que el plan nacional para tener validez en todo el territorio nacional” (p.51).

<sup>13</sup> Vale la aclaración: el sentido en que la autora utiliza el concepto de gobernabilidad no es análogo al que le atribuimos en este trabajo. La idea de “ansiada gobernabilidad” hace referencia, en rigor, al sentido que se le otorgaba al término en los discursos reformistas de los años ’90 y que tendrían parentescos con esa primera definición de Rivas (2005) que citamos páginas arriba.

<sup>14</sup> Artículo 141 “Invitar a las jurisdicciones provinciales y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a efectuar las reformas necesarias en la legislación que regula la actividad laboral y profesional docente, con el objeto de incorporar la inhabilitación para el ejercicio de la docencia a quien haya sido condenado/a por delitos contra la integridad sexual, conforme a lo establecido en el Título III, Capítulos II, III, IV y V del Libro Segundo del Código Penal, aún cuando se hubieren beneficiado por el indulto o la conmutación de la pena”.

<sup>15</sup> El análisis de los discursos en cuestión ameritaría un escrito en sí mismo.

<sup>16</sup> Estaríamos pensando, por ejemplo, en posiciones que afirmarían que los tres intentos se mueven dentro del mismo campo discursivo del capitalismo y no llegan a poner en cuestión las propias bases del sistema; o en posiciones que afirmarían radicalmente la caducidad del Estado como institución de regulación social en el marco de la globalización (Hardt y Negri, 2002; Lewkowicz, 2008).

<sup>17</sup> O’Donnell (1997) caracteriza a las democracias latinoamericanas como una forma particular a las que denomina “Democracias delegativas”, cuyas características salientes serían la debilidad de los mecanismos de control intraestatales –Accountability horizontal- y la existencia de un proceso de doble institucionalización según el cual, bajo la formalidad de las instituciones de la representación política se desarrolla un proceso de ‘institucionalización informal’ en donde los particularismos serían moneda corriente socavando así las fronteras entre las esferas pública y privada.

<sup>18</sup> Un complemento de esta definición lo constituye el artículo 10 de la ley en cuestión, según el cual “El Estado Nacional no suscribirá tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que impliquen concebir la educación como un servicio lucrativo o alienen cualquier forma de mercantilización de la educación pública”, lo que podría traducirse en la fórmula: los derechos no se negocian (una opinión muy distinta a la imperante en los ’90).

<sup>19</sup> Artículo 12: El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de manera concertada y concurrente, son los responsables de la planificación, organización, supervisión y financiación del Sistema Educativo Nacional. Garantizan el acceso a la educación en todos los niveles y modalidades, mediante la creación y administración de los establecimientos educativos de gestión estatal. El Estado Nacional crea y financia las Universidades Nacionales.