

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

¿Estamos frente a una nueva configuración estatal?. Rupturas y continuidades en la definición de políticas públicas educativas.

Abog. Carolina Schargorodsky.

Cita:

Abog. Carolina Schargorodsky (2009). *¿Estamos frente a una nueva configuración estatal?. Rupturas y continuidades en la definición de políticas públicas educativas. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/975>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

¿Estamos frente a una nueva configuración estatal?

Rupturas y continuidades en la definición de políticas públicas educativas

Abog. Carolina Schargorodsky

Miembro Investigador del Proyecto de Investigación del Consejo de Investigaciones,

Universidad Nacional de Tucumán (CIUNT):

“Reconstrucción de las significaciones del concepto de Ciudadanía. Una aproximación interdisciplinaria”

carolina.ger@gmail.com

INTRODUCCION

El análisis de una política pública determinada involucra, siempre, una perspectiva sobre lo estatal, remite a esa intensa relación con el contexto en el que necesariamente interviene una visión o un posicionamiento acerca de la realidad social.

En este sentido, en una primera parte de esta ponencia, es importante explicitar cual es aquella perspectiva de lo estatal que está presente al momento de analizar continuidades y rupturas en la

política pública educativa, más aún, si se toma en cuenta como elemento de análisis, entre otros, la Ley Federal de Educación (LFE) sancionada en 1993 y la Ley de Educación Nacional (LEN) aprobada en el año 2006. Definida una perspectiva de análisis de lo estatal, se podrán precisar características de dos modelos estatales puros: el estado de bienestar y el estado neoliberal, e intentar responder algunos interrogantes ¿Existe hoy un Estado que responda a su naturaleza histórica o estamos frente a una nueva configuración de lo estatal?

En una segunda parte, se realizará un análisis específico de las normas citadas para detectar, a través de ellas, continuidades y rupturas en la política educativa de nuestro país. Se utilizará el marco normativo como la expresión de definiciones de fondo que trascienden la regulación específica de los distintos aspectos del sistema educativo. Es decir se buscarán identificar elementos que den cuenta del mantenimiento o de la modificación de las configuraciones estatales analizadas para realizar una aproximación a la respuesta al interrogante planteado.

CONFIGURACIONES ESTATALES Y POLITICAS PÚBLICAS

Cuando se toma al Estado como objeto de estudio aparecen distintas perspectivas para el análisis. Se pueden encontrar miradas contractualistas o iusnaturalistas, particularmente a partir de la obra de Tomás Hobbes, quien conceptualiza al Estado como el resultado de un contrato social, en tanto acuerdo entre individuos libres e iguales. Se recalca la imposibilidad de soslayar el carácter eminentemente político de cualquier estudio acerca del Estado, considerando que este incluye todo tipo de relaciones incluso las económicas y las académicas.

Guillermo O'Donnell pone el acento sobre lo relacional: el Estado como instancia de articulación social contradictoria. Explica el politólogo argentino que lo social no es sinónimo de igualdad, sino que es un concepto que involucra a la dominación social, es decir que se trata de una relación asimétrica entre sujetos sociales. Esta desigualdad es definida en términos del control diferencial de ciertos recursos: económicos, de información e ideológicos. En el marco del capitalismo el “acceso diferencial” a estos recursos puede entenderse principalmente a partir de la relación entre las clases sociales. Por tanto, el Estado involucra, una dimensión propiamente coactiva de las relaciones sociales, pero también otra de organizadora de lo social, en relación con las condiciones necesarias para que se reproduzcan en el tiempo el tipo de vínculos antes definidos¹. El Estado aparece, entonces, como instancia de articulación social contradictoria y no escindida o “por sobre” la dimensión social como organización independiente.

¹ O'Donnell, Guillermo. Apuntes para una teoría del Estado.

Así, definir lo estatal requiere definir lo social y este paso involucra un pronunciamiento acerca de lo estatal, presentando ambos conceptos implicancias recíprocas que condicionan y aparecen siempre en la definición de una política pública determinada. Podemos decir que “la política pública en tanto actividad propiamente estatal involucra incidir en lo social, pero a su vez, esa actividad está también necesariamente configurada desde la complejidad y la contradicción social...”.²

Entonces, es a partir de esta definición de lo estatal como instancia de articulación social contradictoria, podemos determinar que en distintos contextos y ante distintas configuraciones la forma de esa articulación de lo social variará se trate del llamado Estado de bienestar o del Estado neoliberal.

Se define al Estado de bienestar o Estado asistencial, en una primera aproximación, como un Estado que garantiza estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, habitación, educación a todo ciudadano, entendiendo a estos como derechos políticos y no como beneficencia.³

En estos términos se presenta un Estado fuerte, garante de las necesidades básicas de sus ciudadanos, productor de bienes y servicios. Aquella garantía aparece bajo la forma de proveedor. Un Estado legitimado y eficiente para intervenir en la economía; un Estado que regula y en el que priman las opiniones positivas acerca de la fuerte actividad estatal, de lo público, y de su rol de regulador, en tanto estas características son las que permiten asegurar condiciones de bienestar e igualdad entre los ciudadanos.

La crisis económica de los años 80 trajo modificaciones a la configuración estatal que se describe, en nuestro país y en América Latina, para dar paso a lo que conocemos como el Estado neoliberal. Debería hablarse, sin embargo, de la aplicación de políticas que responden a la lógica neoliberal más que de una nueva configuración estatal aunque, la aplicación de estas políticas conlleva a la redefinición del espacio de articulación social contradictoria.

Esta redefinición se dio en muchos aspectos en términos de desarticulación. Se deslegitimaron espacios colectivos para la conversión de derechos como la salud, el trabajo y la educación, que pasaron a revertir la categoría de bienes de mercado. Explica Gentili (1998) que en el caso de la educación se buscó transferirla de la esfera de la política a la esfera del mercado, negando su

² Alonso Bra, Mariana. ¿Qué es el estado? UNTREF Virtual Material de la Maestría en Políticas y Administración de la Educación Universidad Nacional de Tres de Febrero.

³ Bobbio, Matteucci y Pasquino. Diccionario de Política. Siglo XXI Editores (2005).

condición (real o hipotética) de derecho social y transformándola en una posibilidad de consumo individual variable según el mérito y la capacidad de los consumidores.⁴

La categoría de ciudadanos es desplazada, en esta concepción, por la de consumidores.

Como bien explica Tiramonti (2001), el mercado ha sido el mecanismo más importante para la distribución de bienes sociales en sociedades capitalistas. El estado de bienestar incorporaba criterios de distribución unidos a valores como la solidaridad, la pertenencia nacional, los derechos ciudadanos. En un contexto de las políticas públicas neoliberales el mercado alcanzó gravitación social y desplazó a la actividad política, impregnando a las políticas educativas de valores diferentes a los vigentes hasta ese momento por otros principios como la competitividad, la productividad y la eficiencia.⁵

El estado se define a sí mismo entonces, como ineficiente para cumplir aquel rol de proveedor, se achica, se constriñe, privatiza la producción de bienes y servicios, y aquel papel de garante se transforma. Numerosos aspectos de la vida quedan fuera de la regulación de la esfera estatal a manos del sector civil, dependiendo de las capacidades individuales de los sujetos para la obtención de determinados bienes que antes eran provistos por el Estado. Así, cuando la obtención de tales bienes se hace depender de las posibilidades de cada individuo, el acceso a los mismos deja de ser una problemática colectiva para fragmentarse y segmentarse perdiendo su carácter único.

La reforma del Estado de los años 90, las políticas públicas que en su consecuencia se diseñaron y la aprobación de de la Ley Federal de Educación se dieron en este contexto. Como consecuencia de ello, en términos educativos, se definió la descentralización del sistema educativo bajo la apariencia de dotar de mayor autonomía a las jurisdicciones provinciales, se les trasladó las responsabilidades de la actividad educativa con la lógica de la racionalidad técnica. Se olvido considerar que esta no tiene en cuenta las limitaciones políticas, económicas, institucionales de cada jurisdicción.

ANALISIS DE LA LEY FEDERAL DE EDUCACION (LFE) y LA LEY DE EDUCACION NACIONAL (LEN)

La LFE significó la instalación de un nuevo paradigma educativo, basado en la definición de una educación de calidad que se construye a través del diagnóstico y de las estrategias que define, no ya el propio Estado o los actores del sistema educativo, sino, principalmente, los organismos

⁴ Gentili, Pablo. El consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina. A justificação do consenso. Simulacro e impositão na reforma educacional do neoliberalismo (cap. I). Vozes, Petrópolis (1998).

⁵ Tiramonti, Guillermina. Modernización educativa de los '90 ¿el fin de la ilusión emancipadora? FLACSO (2001).

internacionales de crédito. La calidad aparece unida a la competitividad, y se introduce la lógica de la racionalidad en términos de la relación medios, costos y beneficios.

Esa calidad del servicio educativo se mide, a pesar de la descentralización del sistema, con mecanismos de control que permanecen centralizados y enfocados en los resultados, ignorando las diferentes capacidades económicas, institucionales y de recursos de las distintas jurisdicciones en que se divide el sistema educativo. El acceso a los recursos, mediante mecanismos de financiamiento externos sean estos nacionales o internacionales se condiciona, a su vez, al hecho de alcanzar estándares de calidad que los actores directos del sistema educativo, dotados de una autonomía supuestamente mayor, no deciden ni elaboran. La lógica establecida se torna perversa para quiénes intentan, en la tarea cotidiana, brindar una educación de calidad.

Las jurisdicciones provinciales se ven inmersas en la necesidad; las diferencias de calidad entre las escuelas se profundizan; y las definiciones y proyectos pedagógicos aparecen debilitados frente a una lógica de eficiencia y racionalidad económica que cierra un debate educativo profundo frente a necesidades que aparecen como cada vez más urgentes.

En este contexto ¿se pueden encontrar rupturas en este paradigma educativo que transforma la situación del sistema educativo a partir de la aprobación de la LEN?

A partir de la crisis del año 2001 -que además de económica se tradujo en conflictos de representación y de cuestionamientos profundos a la clase dirigente- llegamos a la asunción de un nuevo gobierno en el año 2003, cuyas líneas de acción presentan continuidad con el gobierno actual.

Podríamos señalar que, en esta nueva etapa aparece, un Estado dispuesto a asumir un protagonismo distinto para intervenir y atemperar la lógica del mercado preponderante y transformarse en revisor de las políticas públicas diseñadas anteriormente para el sector.

Una nueva ley de educación (LEN) es aprobada identificando en ella expresiones que pueden significar la ruptura con esta mirada sobre la educación propia del paradigma educativo de los 90. ¿Cuáles son las diferencias que podemos identificar?

Ambas leyes en su primer artículo manifiestan el objeto de regulación, es decir el derecho a enseñar y aprender, aunque la LEN hace mención de la incorporación de los tratados internacionales a la Constitución Nacional y veremos más adelante las consecuencias que de esto pueden inferirse en términos de política educativa.

La LEN incorpora en su artículo dos con característica de bien público y derecho personal y social garantizado por el estado al *conocimiento*, que no aparece en la LFE y cuya incorporación significa por lo menos una actualización de los términos de los debates educativos de los últimos años. Aunque no sea objeto de este trabajo y considerando que la LEN también hace referencia a la Educación Superior caracterizar en esos términos al conocimiento podría suponer la intención de diseñar políticas de gestión del conocimiento con un fuerte compromiso social.

Esta caracterización de la educación por la LEN como derecho social y personal, viene a decirnos que las personas tienen derecho a la educación, en tanto son sujetos de derechos y no en tanto la educación es un bien del mercado, a diferencia de la LFE para la que la educación es un *bien* social de responsabilidad común.

En el artículo 3° la LEN define a la educación también como política de Estado con fines que determina expresamente: construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico- social de la Nación.

Una definición de este tipo no aparece en la LFE sino que "...señala el inicio y la dirección de su paulatina reconversión para la continua adecuación a las necesidades nacionales dentro de los procesos de integración" (artículo 1°).

Los fines y valores enunciados para la educación cambian sustancialmente.

Sí menciona quien es propietario de la educación, quien garantiza, quien financia, quien provee. La LEN habla de un Estado Nacional con la responsabilidad principal e indelegable de *proveer* una educación integral, permanente y de calidad para todos los habitantes (artículo 4°). Es decir que la provisión del servicio educativo como responsabilidad no aparecía de la misma manera en la LFE. A continuación, el mismo artículo dice que debe garantizarse la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho con la participación de las organizaciones sociales y la familia.

El artículo 5° de LEN establece que es el Estado Nacional quien *fija* la política educativa y controla su cumplimiento, mientras que el artículo 2° de la LFE establecía que la responsabilidad del Estado, principal e indelegable era la de fijar y controlar el *cumplimiento* de la política educativa.

En un primer análisis ambos artículos podrían parecer coincidentes, sin embargo, la diferencia es sustancial cuando el Estado se define a sí mismo como proveedor del servicio educativo. Este rol

aparece luego moderado, pero es oportuno marcar la diferencia. En cambio en el artículo 3° de la LFE se garantiza el acceso a la educación mediante la creación, sostenimiento, autorización y supervisión de los servicios necesarios. Es decir, un Estado que no necesariamente provee del servicio pero sostiene, autoriza y supervisa otros a los cuales poder acceder. No aparece en la ley anterior y sí en la nueva la provisión del servicio educativo como una carga estatal.

Aparecen así términos distintos para hablar de temas comunes en ambas leyes como la integración y hay en la LFE una fuerte referencia a la Nación, la identidad nacional, mientras que en la LEN la referencia es más fuerte a la sociedad.

La LEN establece que es el Estado quien garantiza el financiamiento del sistema educativo, mientras que la LFE se refiere al financiamiento en términos de sostenimiento tal como se señaló con referencia al artículo 3°.

Merece ser destacado, la inclusión del artículo 10 de la LEN que dice: “El Estado Nacional no suscribirá tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que impliquen concebir la educación como un servicio lucrativo o alienten cualquier forma de mercantilización de la educación pública”.

Esta limitación que el Estado se pone a sí mismo no resulta un dato menor. Significa la definición de la educación como un derecho esencial que debe abstraerse del mercado, garantizarse a todos en términos de igualdad de oportunidades y no de méritos y posibilidades individuales. La inclusión de esta pauta puede identificarse como la incipiente aparición de un nuevo paradigma educativo, unido también a la inclusión con jerarquía constitucional en la Constitución Nacional a partir de su reforma en el año 1994 de tratados internacionales sobre derechos humanos que responden a esta perspectiva. No es menos cierto que esta definición de carácter político debe sostenerse con acciones concretas y debemos tener en cuenta que el contexto internacional camina y avanza en un sentido distinto aunque, la redefinición de algunos términos de determinadas relaciones internacionales da cuenta de una revisión de las consecuencias y estragos de las políticas neoliberales en América Latina. En este sentido, podríamos permitirnos una mirada positiva al respecto considerando que la mencionada ley es de aprobación reciente y los cambios estructurales no se producen sino a largo plazo.

Por último, puede señalarse el diverso tratamiento que se da a la obtención de una educación de calidad con igualdad de oportunidades, fin que aparece en ambas leyes. Sin embargo, la LFE propone la aplicación de políticas compensatorias, características del pensamiento neoliberal y la LEN nos habla de políticas universales, propias de un Estado proveedor de bienes y servicios esenciales.

A MODO DE CIERRE

Si retomamos la pregunta inicial de este trabajo, luego de analizar los principios generales que definen las características esenciales del sistema educativo, podríamos establecer más rupturas que continuidades en términos de definiciones ideológicas frente a la educación. Sin embargo esto no alcanzaría para asumir que el Estado argentino tiene una vuelta a la que hemos definido como Estado de bienestar en su concepción más pura. Quizás en términos discursivos la nueva configuración estatal que intentamos descubrir presente características mixtas en este nuevo contexto de un Estado que pretende reivindicar la cosa pública y atemperar los efectos de una articulación social con preeminencia del mercado.

Frente a esto, pueden señalarse avances en la concepción del rol de la educación con una intención de volver a hacer foco en la categoría de ciudadanos y comenzar a moderar la de consumidores, pero no es menos cierto que debemos tener presente que la declaración de principios que un instrumento legal puede contener debe traducirse en acciones de política pública concretas y que, mientras no se discutan paralelamente políticas de formación, de gestión de conocimiento, de revalorización del rol docente, de permanencia dentro del sistema educativo, de descentralización/centralización, la introducción de modificaciones en el paradigma educativo de los 90 será solo el inicio del camino. Es necesario redefinir un nuevo paradigma educativo que permita, al decir de Tiramonti, romper con procesos de formación dentro del sistema de subjetividades propensas a la aceptación del veredicto del mercado.⁶

⁶ Tiramonti, Guillermina. Modernización educativa de los '90 ¿el fin de la ilusión emancipadora? FLACSO (2001).