

# EL NUEVO ESPACIO PUBLICO Y LA EDUCACION.

*Autonomía escolar:  
¿Democratización o privatización?\**

MONICA MARQUINA\*\*  
SERGIO TRIPPANO\*\*\*



\*\* Licenciada en Ciencias de la Educación. Docente de la Cátedra Política Educacional, FFyL, UBA.

\*\*\* Profesor en Ciencias de la Educación. Docente de la Cátedra Política Educacional, FFyL, UBA.

## *Introducción*

El debate acerca de la construcción de un nuevo espacio público como instancia de intersección entre el Estado y la sociedad tiene su correlato en el área de la educación. Actualmente aparecen nuevas propuestas de reestructuración de los sistemas educativos que proponen la autonomía de la escuela como instancia de participación social y motor de cambio en contraste con la visión de una escuela estatal burocratizada, cerrada y secreta.

En este trabajo, partiendo de algunos fundamentos teóricos que subyacen a la actual redefinición del espacio público y al concepto de ciudadanía, intentamos reflexionar sobre cómo esas nuevas aproximaciones repercuten en el campo educativo y los efectos que pueden tener en una esfera que consideramos tiene características especiales por ser concebida como un elemento clave en las redefiniciones de Estado y de ciudadanía.

En América latina, asistimos a dichas redefiniciones en el marco del ajuste económico y el achicamiento de "lo estatal". En este contexto, las propuestas de los 90 de autonomía escolar como una nueva instancia de participación en las instituciones educativas repercuten en la formación del futuro ciudadano y la constitución de una nueva matriz socio-política. Específicamente, este proceso de redefinición de la relación entre el Estado y la sociedad civil que toma al par "autonomía responsable-evaluación de resultados" como ejes discursivos principales, planteando serios interrogantes en torno a sus posibilidades de democratización. Las críticas al Estado y a las instituciones

\* La primera versión de este trabajo fue presentada en las "Terceras Jornadas Internacionales Estado y Sociedad: La reconstrucción de la esfera pública". Centro de Estudiantes Avanzados, UBA. Buenos Aires, 30 de septiembre, 1 y 2 de octubre de 1998.

educativas a partir de su burocratización y falta de permeabilidad a las demandas sociales encuentran en estas propuestas un intento de redefinir espacios políticos. El interrogante central es si la sociedad civil es un escenario favorable para la garantía de dicho proceso de democratización o, por el contrario, se constituye en un espacio de legitimación de las desigualdades existentes. Discutimos si dichas propuestas son democratizantes o constituyen procesos encubiertos de privatización. Concluimos esbozando algunas ideas alternativas en torno a la relación Estado-sociedad en materia educativa en el marco de la necesaria formación de una ciudadanía con capacidad reflexiva y crítica en el marco de valores democratizadores.

### ***Aproximaciones teóricas en torno a la constitución de un nuevo espacio público***

Diversos autores plantean la necesidad de reconceptualizar el actual momento en lo que respecta a las relaciones del Estado con la sociedad civil y las delimitaciones entre lo público y lo privado que de dicha relación se deduce. De acuerdo a Lechner, asistimos a un momento en el cual es fundamental reflexionar sobre la forma en que la sociedad asegura cierta "coordinación básica" entre los diferentes procesos y actores que la integran, en la que "el halo protector del Estado se desvanece al mismo tiempo que la noción misma de sociedad se hace vacua" (Lechner, 1997).

Para Garretón, "... los cambios propios de la política, de la economía, de la organización social y de la cultura se orientan hacia una transformación de la matriz constitutiva de las sociedades, o *matriz sociopolítica*", haciendo referencia con este término a las relaciones entre el Estado, el sistema político de representación y la base socioeconómica de los actores sociales, mediatizadas por el régimen político (Garretón, 1997)<sup>1</sup>.

En este proceso de transformación, un primer momento colocó al Estado en la instancia privilegiada de coordinación social, existiendo una distinción clara entre Estado y sociedad. El Estado centralizaba el poder como instancia decisoria del ordenamiento social. Como centro jerárquico, articulaba la vida social mediante una coordinación política apoyada principalmente en la existencia de una administración pública, en el derecho, en la política económica y en la educación. En este sentido, este primer momento se caracterizó por que la coordinación social se encontró marcada por la forma específica de la coordinación política, en la que la condición de ciudadanía radicaba en asegurar que cada cual sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales, otorgando a los individuos un número creciente de derechos de ciudadanía (Marshall, 1965)<sup>2</sup>.

La década del 80 constituye un momento de agotamiento del modelo "estadocéntrico", a partir de un debilitamiento de la soberanía tanto externa como interna del Estado; en el primer caso, por la globalización, y en el segundo caso, por la nueva complejidad de la vida social, surgiendo a partir de allí una nueva forma de coordinación

social bajo los principios del mercado (Lechner, 1997).

La propuesta "sociocéntrica", apoyada en los principios neoliberales de ordenamiento social autorregulado, se proponía eliminar toda interferencia política que distorsionara las leyes de mercado como mecanismo automático de equilibrio. Desde esta perspectiva, la ciudadanía promulgada por el anterior momento habría promovido la pasividad entre los pobres, no habría mejorado sus oportunidades y habría creado una cultura de dependencia. La forma de asegurar la integración social no radicaría en el mero otorgamiento de derechos sino en brindarle al ciudadano la responsabilidad de ganarse la vida (Kymlicka y Wayne, 1997).

La estrategia neoliberal fracasa en su propósito de reorganizar la coordinación social en torno a la racionalidad del mercado, ya que en los hechos, se apoyó en una fuerte intervención política pese a su objetivo de dismantelar el Estado, sobre todo en América Latina. En segundo lugar, el mercado por sí solo no generó ni sustentó un orden social sino, por el contrario, acentuó las desigualdades sociales y fomentó la exclusión en el marco de una integración meramente formal o técnica (Lechner, 1997).

Según Garretón, las sociedades latinoamericanas, a lo largo de su historia, han privilegiado una matriz sociopolítica que implicó, según el caso, la eliminación, subordinación o fusión de algunos de los tres elementos -Estado, régimen y actores políticos, actores sociales y sociedad civil-. Para América Latina, este segundo momento se caracterizó por una negación de la política, a partir de un discurso modernizador y racional que reemplazó la acción colectiva por la razón tecnocrática y en la cual la lógica de mercado aplastó toda otra dimensión de sociedad. No obstante, al igual que Lechner, sostiene que esta transformación orientada por principios neoliberales no pudo prescindir de una muy fuerte intervención estatal, muchas veces con incremento de su capacidad coercitiva.

La década de los 90 se caracteriza por una importante expansión de la sociedad de mercado, generando un dinamismo social inusitado. A la vez, el avance de la modernización incrementa las demandas de coordinación, mostrando las limitaciones que enfrenta la tradicional función coordinadora del Estado. Por su parte, si bien la coordinación espontánea y horizontal entre los actores es importante, "... es insuficiente para establecer las reglas fundamentales de la convivencia social, generar representaciones colectivas del orden social y ofrecer una conducción anticipatoria de cara a los desafíos futuros". La construcción de una nueva coordinación requiere un lugar importante para el Estado, pero a la vez existe un número creciente de actores individuales y colectivos que intervienen, conformando una sociedad civil compleja y diversificada, y que obliga a lentos procesos de negociación y concertación, reapareciendo la política en tanto elaboradora de consensos.

En este tercer momento, la línea divisoria entre lo público y lo privado se hace cada vez más difusa. Por un lado, la autonomía de lo privado ha devenido publicitable y, por el otro, la práctica política ve reducido su sentido

representacional a mera figuración o publicitación en clave massmediática. "Mientras las decisiones se toman en el ocultamiento de lo que debería ser visible, y para beneficiar a los particulares más poderosos, los actos públicos del soberano responden a rituales que impone la lógica de la circulación de imágenes en los medios de comunicación masivos" (Dotti, 1996).

En esta nueva etapa la idea de ciudadanía comienza a ser reconceptualizada. Se intenta desde algunas vertientes alejarse tanto de la visión "pasiva" como de la de la "responsabilidad individual", reconociéndose la necesidad de cierto nivel de virtud y de preocupación por lo público por parte de los ciudadanos<sup>3</sup>. La cuestión radica en cómo encontrar ese equilibrio entre derechos y responsabilidades y en dónde aprender esas virtudes necesarias para el ejercicio de una ciudadanía comprometida y responsable (Kymlicka y Wane, 1997)<sup>4</sup>.

Para algunos autores, en una nueva forma de coordinación social no debería existir un centro único capaz de ordenar al conjunto de la sociedad. De esta forma, el nuevo contexto se daría el siguiente proceso: un aumento de los intereses en juego y una mayor pluralidad de actores; esta diferenciación aumenta las demandas de intervención estatal, lo cual implica una mayor diferenciación del aparato estatal; frente a la diferenciación de la sociedad y la sobrecarga de la administración pública, el Estado delega funciones. La mayor interrelación de instancias estatales y sociales y la creación de instancias mixtas diluyen la frontera entre lo público y lo privado; y esta complejidad se potencia por los procesos de globalización, que le dan una dimensión transnacional.

Varios autores coinciden en afirmar que un nuevo momento de construcción de lo público requiere roles diferenciados para el Estado y para la sociedad civil de los que tuvieron en los anteriores. La diversidad y el fortalecimiento de la sociedad civil y el redimensionamiento de la acción estatal impulsan una transformación de la política que desborda al sistema político y se instala en las zonas grises entre política y sociedad (Lechner, 1995).

La especificidad de la cuestión educativa en este marco adquiere singular importancia si se tiene en cuenta que, por un lado, los sistemas educativos aparecen ubicados en un espacio de intersección entre el Estado y la sociedad, con lo cual en ellos repercute de manera inmediata cualquier redefinición de la matriz sociopolítica. A la vez, la importancia clave de la educación radica en que es en ese campo en donde se forma al ciudadano al cual se le demandan mayores niveles de participación y compromiso en la nueva conformación del espacio público, para lo cual es indispensable, desde nuestra óptica, generar en ellos los mayores niveles posibles de capacidad reflexiva y crítica para el ejercicio ciudadano que el nuevo escenario le demanda.

Consideramos que la construcción de una nueva matriz sociopolítica, de una nueva forma de coordinación social, adquiere características específicas en la cuestión educativa y genera serios interrogantes en torno a la existencia de un nuevo espacio público, entendido como un espacio de

garantía de justicia distributiva y de igualdad que garantice la apropiación democrática de saberes.

### *Autonomía de la escuela y nuevo espacio público*

El concepto de autonomía surge desde diversas instancias (actores sociales, agencias internacionales, intelectuales, etc.) con capacidad de redefinir cuestiones en los actuales procesos de transformación de los sistemas educativos. En términos generales, la propuesta de autonomía escolar se enmarca en la corriente de las "opciones educativas" (Schoolchoices)<sup>5</sup>, que surge en EEUU como respuesta ante una escuela pública "... monolítica, irresponsable y burocratizada, manejada por los intereses de políticos o burócratas desconociendo los intereses de padres y estudiantes"<sup>6</sup>. Dado que los contenidos de las propuestas no son unívocos, intentaremos tomar algunos de los sentidos utilizados desde diversas instituciones, grupos e investigadores, que aparecen hoy como significativos al momento de repensar las estrategias de intervención y regulación del sistema educativo con el Estado y la sociedad.

Según Bolívar, durante la primera mitad de la década en los ochenta los intentos reformadores de los sistemas educativos de "primera ola" se centraron en las estrategias "top down", es decir la imposición vertical de las mejoras desde el Estado. El informe "A nation at risk" de 1983 del gobierno de Reagan es un claro ejemplo de este primer momento. La "segunda ola", dentro de la que ubicamos las propuestas de autonomía, se caracteriza por la necesidad de reestructurar, rediseñar, reinventar o transformar la escuela como unidad de cambio (Bolívar, 1997). En este sentido, la idea de autonomía apunta a focalizar a la escuela como unidad de innovación, dotando a los actores directamente involucrados en el proceso educativo de libertad y poder de decisión en cuestiones que hoy están en manos de los niveles centrales. Dentro de este conjunto de propuestas encontramos las de "la escuela creativa", "la escuela orientada a solucionar sus propios problemas", la "escuela autónoma", aunque "... estos conceptos no siempre están asociados a fines y responsabilidades claramente definidos, y en el contexto político a menudo parece haber expectativas contradictorias" (Hopkins y Lagerweij, 1997)<sup>7</sup>.

En general, con diversos nombres el concepto autonomía está ligado a procesos de modificación de las regulaciones estatales en diferentes aspectos, que pueden abarcar lo curricular, la gestión e incluso el financiamiento. El concepto aparece asociado a la consecuente incapacidad del estado para responder con legitimidad frente a las numerosas y complejas demandas de actores sociales muy diversos; tales como los docentes, los padres, alumnos, asociaciones empresariales, las Iglesias, etc. En este sentido, la aparición de propuestas de autonomía escolar coincide con procesos de desinversión o menor ritmo del crecimiento del gasto público en el sector educación.

#### **1. Algunas experiencias en debate**

El Banco Mundial, organismo financiero internacional desde la década de los ochenta ha adquirido singular

relevancia en la definición de las políticas públicas en América Latina, señala que "la autonomía escolar no es lo mismo que el financiamiento escolar o que la descentralización administrativa [...]. La autonomía institucional se puede fomentar por medios administrativos y financieros" (Banco Mundial, 1993, 141). Para este organismo financiero internacional la autonomía se asocia a decisiones tomadas en la base, es decir, en la institución educativa. Por ejemplo, la desregulación de las prácticas de la enseñanza, siempre "... fomentada por los exámenes y vigilada y respaldada por las normas, las evaluaciones del aprendizaje y los inspectores locales". El objetivo central es lograr que "la administración y el personal docente deben ser responsables ante la comunidad local".

Desde esta perspectiva, la autonomía se asocia a la flexibilidad en los manejos de los insumos con el fin de alcanzar mejoras en la calidad de la enseñanza. Por lo que se advierte que no es necesario que "la autonomía institucional incluya la generación local de recursos, sino sólo el control local de su distribución" (Banco Mundial, 1993:144).

En el informe sobre el desarrollo mundial 1997, denominado "El Estado en el mundo en transformación" se llama la atención sobre la necesidad de un estado con mayor capacidad institucional. Una de las experiencias reseñadas como exitosa en el señalado informe es la desarrollada en Bolivia. En la misma se muestra el caso de la delegación en una ONG en el manejo de un grupo de instituciones educativas, la ONG logró el derecho a designar docentes y directivos, destacándose entre sus ventajas el aporte de las familias, mayor espíritu de trabajo de los docentes, su mayor dedicación horaria, etc. (Banco Mundial, 1997, pág.103).

Lejos de asociársela a la creación de modalidades de participación, creación colectiva y/o articulación de demandas; la autonomía se asocia a un manejo más eficiente y eficaz de recursos dentro de la institución. El propio Banco Mundial reconoce los riesgos de esta propuesta: "... los riesgos de la autonomía se relacionan especialmente con la desigualdad de oportunidades educacionales y el respeto por las normas nacionales".

En la Argentina, entidades asociadas a grupos empresariales de peso han desarrollado propuestas que podrían ubicarse dentro de lo que ha dado en llamarse "autonomía escolar". Tal es el caso de la fundación Banco de Boston y el denominado Grupo Sophia. El trabajo referenciado postula en uno de los subtítulos: "Docentes: los responsables del sistema educativo". Se señala que la propuesta se asocia con un aumento del protagonismo de docentes y directivos, definiendo como protagonismo al "... el aumento de las responsabilidades de los directivos en cada escuela" (Cámpora, 1996: 4). Con los incentivos se "... propone no sólo diferenciar el deber bien hecho del deber mal hecho, sino generar en el docente un interés concreto por capacitación y perfeccionamiento y por su desempeño en el trabajo a realizar". Las propuestas concretas son: 1) Remuneración: reforma del actual sistema de retribución docente; 2) Nombramiento: dar al director mayor injerencia

en la designación de los docentes de su escuela; 3) Perfeccionamiento y capacitación: es preciso hacer del docente un verdadero profesional; 4) Estatuto del Docente Municipal: Reforma de la norma que rige la actividad docente en la Capital Federal.

Juan Llach, el virtual viceministro de Cavallo, propone la necesidad de transformar a las escuelas estatales en "escuelas o colegios públicos" en las que los padres puedan optar "... entre alternativas y elegir libremente en qué escuelas o colegios educarán a sus hijos". La propuesta se centra en transformar la escuela en una entidad pública no estatal, en donde la gestión se podría entregar a consorcios formados por padres de alumnos y docentes, docentes con participación estatutaria de los padres de los alumnos, asociaciones civiles sin fines de lucro u ONG o empresas privadas (en este orden de prioridad). "La adjudicación de las escuelas estatales podría licitarse y entregarse a quienes presentaran la mejor propuesta pedagógica (sobre 1) y el costo más bajo (sobre 2). El Estado entregaría luego las instalaciones en comodato o en leasing, con compromiso de mantenimiento y mejoras". De esta forma "... las pesadas y burocráticas estructuras administrativas del actual sistema, que insumen algo así como \$ 800 millones por año, deberían transformarse en organismos de evaluación y control mucho más pequeños, eficientes y de alta calidad. La evaluación de las escuelas y colegios debería ser permanente" (Llach, 1997: 141-2).

En el último tiempo se ha intentado popularizar en nuestros medios la experiencia de las denominadas "escuelas charters". Esta propuesta originada en Minnesota, es uno de los intentos de reformas en el sistema educativo norteamericano en la década de los noventa. Su nombre se lo debe a Albert Shonker. Aunque posee diferencias bastante marcadas de acuerdo a los diferentes estados y legislaciones, la idea básica es conferir autonomía y desregulación casi total a cambio de un contrato limitado para demostrar logros efectivos en la enseñanza<sup>8</sup>. "Estas escuelas son las que tienen estatutos particulares que les permiten desentenderse de la mayoría de las exigencias y requisitos del Estado, poniendo en marcha un currículum basado en los deseos de su clientela [...]. Muchas de estas escuelas se han convertido rápidamente en vías a través de las que activistas religiosos conservadores y otros obtienen financiación pública para escuelas que de otro modo nunca contarían con dicho apoyo" (Apple, 1997:187).

El proceso de "charterización" ... implica en general el desanclaje de la institución frente a las regulaciones del sistema educativo, la gradualidad y diversidad, como la aparición de diferentes actores institucionales responsabilizándose de su conducción: Docentes, padres, empresas privadas, asociaciones religiosas. En la interpretación de Cicioni las "escuelas chárter" más que "un movimiento privatizador son, en algún sentido, un movimiento que casi podría ser considerado como estatizador, ya que supone un rol del Estado mucho más activo en el control de la performance de las escuelas, así como en el manejo de la oferta de nuevas escuelas" (Cicioni: 1998).

Uno de los temas centrales de debate en los actuales

procesos de transformación de las relaciones entre el estado y la sociedad lo constituye la capacidad de regulación del estado. Por un lado su capacidad, y por el otro la necesidad y la dimensión de esa intervención. Aunque el problema de la regulación/desregulación o estatización/privatización del sistema educativo no implican el centro del debate en lo referente al nivel o grado de control del estado sobre el sistema. Más bien todas estas estrategias o alternativas de reestructuración, con diferentes variantes implican siempre "la despedida del Estado de la responsabilidad de legitimidad con respecto a la calidad de los servicios públicos" (Dubiel, pág. 100). Responsabilizando de los resultados a algunos actores institucionales (especialmente a los docentes), en términos de éxito o fracaso, medidos por estándares preestablecidos.

Como podemos analizar la mayoría de estas propuestas asocian autonomía con mayor libertad para el manejo eficiente de los recursos (físicos o humanos), por ende para mejorar la capacidad para generar un proyecto que mejore la calidad. Aunque las críticas indican que tener la capacidad para "poder" construir otra alternativa, necesita de recursos diversos; en donde la libre disponibilidad de recursos no asegura esa construcción. Además que dicha construcción implica no pocas veces poner en tela de juicio relaciones desiguales dentro y fuera de la institución. (Munin, 1988).

En el caso del proceso de transformación del sistema educativo argentino, los documentos elaborados por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación hacen referencia a la cuestión de la autonomía escolar señalando que para "... provocar un cambio estructural de la unidad escolar, insertando al mismo tiempo reformas referidas a su gobierno, a su organización, a su administración y a sus contenidos, debe comprometerse en ellos a la mayor cantidad posible de actores institucionales" (Ministerio de Cultura y Educación, 1994). Entre las acciones de transformación enunciadas por el Ministerio se señala que "... para que estos lineamientos tengan su expresión a nivel de las prácticas educativas concretas se requiere la revisión de los modelos de organización institucional y de gestión educativa en todos los niveles del sistema. Ello implica la redefinición del modelo institucional de escuela, dotándola de crecientes niveles de autonomía y responsabilidad". En el punto dedicado a la "Profesionalización de docentes y directivos", se indica que "el rol profesional se caracteriza por la capacidad de atender los problemas de aprendizaje específicos de cada alumno, y por la responsabilidad por los resultados". Para el caso del mejoramiento de la gestión institucional, se indica que "los procesos de descentralización de la gestión y de reorganización, que reemplazan al centralismo que ha reinado por décadas, han producido reformas institucionales destinadas a mejorar la eficiencia del sistema. Debe considerarse en este punto el impacto de los procesos de descentralización en el gobierno y gestión de la educación, como asimismo los niveles de autonomía que se pueden alcanzar y las transformaciones que ello implica. Se afirma que "... estos procesos han socializado las responsabilidades y favorecido la partici-

pación de nuevos actores regionales y locales, acortando la distancia entre la toma de decisiones y los problemas locales".

Una de las acciones de estímulo enunciada es a la autonomía institucional, allí se indica que: "la profesionalización de la acción educativa es el concepto central que debe caracterizar las actividades de esta nueva etapa del desarrollo educativo. Esto implica el desarrollo sistemático de la educación fundamentado en la acción y el conocimiento especializado, de manera que las decisiones en cuanto a lo que se aprende, a cómo se lo enseña y a las formas organizativas para que ello ocurra se tomen de acuerdo a los avances de los conocimientos científicos y técnicos, y dentro de marcos de responsabilidades preestablecidas".

Resulta llamativo resaltar que en este ítem citado anteriormente dedicado a la cuestión de la autonomía, se haga hincapié en la "profesionalización", en el "conocimiento especializado". Se centra el problema en torno a los procesos de enseñanza-aprendizaje, y se remarcan con claridad "las responsabilidades preestablecidas".

No existen en estas propuestas una enunciación clara sobre la diversidad y complejidad de los actores sociales, sus propuestas y las modalidades de articulación de los conflictos; como la generación de instituciones o procedimientos para llegar a acuerdos. Una fuerte razón tecnocrática tiñe a estos procesos, fundándose en supuestos procesos neutrales, científicos; tanto gestionales como técnicos-pedagógicos.

En síntesis, las nuevas propuestas presentes en este momento aparecen como alternativas que fomentan la libertad de opción, la libertad de manejo de los recursos para alcanzar la eficiencia y la eficacia desde opciones y aparecen como más democráticas frente al crudo discurso neoliberal como la opción de los bonos (Friedman, 1993).

De maneras muy diversas, con diferentes estrategias, la necesidad de apuntalar la racionalidad del mercado puede seguir siendo, para nosotros, la estrategia que orienta las transformaciones. El discurso de la autonomía en las instituciones educativas no implica necesariamente la construcción de un espacio público democrático alternativo. Sobre estas cuestiones discutimos en el siguiente apartado.

## **2. Limitaciones, supuestos, falacias y ambigüedades del discurso de la autonomía**

a) *Supone una falaz visión de sociedad civil homogénea conformada por actores con similar posibilidad de acceso a bienes materiales y simbólicos y, por ende, similares capacidades de influencia y de organización.*

En los casos analizados, en donde se plantea la idea de autonomía como nueva posibilidad de articulación entre la sociedad civil y el Estado, existe una visión simplista de la sociedad civil. Las instituciones, los actores que conforman la misma, no poseen similar capacidad en términos de posesión de recursos materiales y simbólicos, ni igual capacidad de organización e influencia. Todo ello implica una capacidad diferencial para demandar y resolver conflictos y problemas. Por otra parte, ha sido suficientemente

demostrado que el Estado no media de igual manera con todos los actores sociales, sino que vertebra relaciones diferenciales según privilegie o no a determinados actores individuales o colectivos. Por ejemplo, en el caso de la Argentina, la relación que el Estado establece con la Iglesia Católica no es la misma que establece con un sindicato docente.

b) *Esconde procesos de mercantilización de la educación en la sociedad civil, tanto en lo que respecta a sus reglas de funcionamiento cuanto en los actores que entran en juego.*

En general, estos procesos tienden a perder un sentido de lo global, lo social y colectivo por una construcción insular, fragmentaria, competitiva e individual de personas e instituciones. Puesto que lo implicado es un proyecto de sociedad global, "... compuesta de familias y empresas, relacionadas entre sí exclusivamente a través del mercado [...] las relaciones sociales se volverían coextensivas a las relaciones de mercado y el papel de la autoridad política se hallaría reducido a defender el mercado ante los intentos de cualquier grupo organizado [...]. Dado que las relaciones sociales y políticas aparecen despolitizadas, las demandas efectuadas por actores que no se manejan en mercado no hallan a dónde dirigirse. Todas las mediaciones políticas, las políticas de coalición y los arreglos corporativistas serían abandonados [...]. Como se ha expresado: 'el gobierno no le debe nada a nadie' (Przeworski, Adam, Wallerstein, Michael).

La coextensividad de las relaciones de mercado se da en el debate sobre autonomía al asumir a los alumnos y padres como clientes en su relación con la institución educativa, quebrando la relación con el Estado. El gobierno no le debe nada a nadie. Las demandas deben realizarse al interior de la institución e incluso, en el caso de escuelas charter, son los propios clientes quienes diseñan el producto de acuerdo a sus necesidades particulares. Mecanismos como los proyectos educativos institucionales, que en las visiones progresistas eran construcciones colectivas públicas, terminan por ser productos privados diferenciados. La diversidad curricular se convierte en un producto diferenciado de mercado (por ejemplo aprender más computación o un idioma extranjero), y no un producto de la diversidad sociocultural como opción de construcción pública colectiva. Los valores del individualismo propietario; en donde el éxito individual depende de la competencia con otro implica una modalidad de construcción de relaciones sociales más cercanas a una sociedad altamente individualista y competitiva; donde el éxito de unos pocos depende del fracaso de la gran mayoría. Un modelo de sociedad donde la brecha entre los incluidos y los excluidos es cada vez mayor.

c) *La aparente participación de los actores se reduce a una delegación de responsabilidades en los actores de éxitos y fracasos y a una desresponsabilización del Estado con mayores niveles de control.*

Otra de las características de la propuesta de la autonomía se centra básicamente en la transferencia de la responsabilidad a los actores en las instituciones. Esa

transferencia de responsabilidades no permite la reconstrucción de un nuevo espacio público de participación puesto que, en general, se basa en implicar a los actores con otras regulaciones o procesos supuestamente neutrales desde el punto de vista técnico. Generalmente se introducen mecanismos de disciplinamiento, control o de mercado, anulando cualquier posibilidad de articulación de un espacio socio-político en donde se medien, procesen y articulen conflictos y demandas. Esas responsabilidades que asumen los actores institucionales o sociales implican generalmente: la evaluación de costos/beneficios, la aplicación de técnicas de gestión empresariales; un concepto de calidad ligado a estándares prestablecidos unilateralmente. Calidad significa la obtención de determinados resultados y la eficiencia en el manejo de los recursos.

Hans Weiler, estos procesos de descentralización son una modalidad de "legitimación compensatoria", en donde "... el Estado moderno tiene como gran desafío la reconciliación de estos dos objetivos opuestos: mantener en lo posible el control (centralizado) del sistema y mostrarse al mismo tiempo cuando menos comprometido con la descentralización y, por tanto, obtener las ventajas de legitimación derivadas de dicha apariencia". Para ello, utilizará la investigación, el conocimiento de expertos, la evocación de procedimiento de planificación racional y la participación de instituciones legales (Weiler, 199..).

Dagmar Zibas ha señalado para el caso brasileño, y comparativamente para otros casos latinoamericanos, que "... la tendencia economicista de las propuestas introduce otros elementos discriminatorios en la micropolítica de la institución, comprometiendo los propósitos declarados de calidad y equidad" (Zibas). La autonomía desde esa óptica se ha convertido en "... nuevas formas de control estatal en lo que se refiere a la calidad de la enseñanza y al establecimiento de nuevas fuentes de recursos. En realidad, se trata de un proceso que pretende conservar una presión constante entre autonomía y control, pero que tiende claramente a una regulación centralizada".

d) *La ambigüedad del discurso de la autonomía y sus riesgos.*

La autonomía es un concepto trabajado por ideologías contrapuestas. No todos necesariamente acordes con la democratización con el fin de convertir en protagonistas de las decisiones a los actores institucionales. En muchos casos, la delegación de alguna atribución a las escuelas es una forma de hacerlos responsables de la calidad de la enseñanza que imparten; "... la adjudicación de esa capacidad tiene mucho que ver con la falta de confianza en los grandes proyectos de reforma y con una crisis económica que impide la financiación de proyectos ambiciosos [...]. A cambio de renunciar o de no poder sostener un proyecto global de reforma, se puede conceder capacidad para que cada centro pueda plantear la innovación por sí mismo si la quiere. Así solo habrá conflictos localizados y únicamente en los centros que quieran plantear innovaciones. La renuncia al control centralizado es un logro que puede verse como positivo para el sistema global, pero puede servir para encubrir la imposibilidad o renuncia a la mejora del

sistema, delegando la iniciativa del cambio a los equipos de profesores, en este caso a través del desarrollo curricular, lo que conlleva inevitablemente una intensificación de su puesto de trabajo si no se cambian las condiciones laborales" (Sacristán, 1992).

### ***Las implicancias de la educación en el nuevo espacio público***

La discusión acerca de la nueva relación entre Estado e instituciones educativas va mucho más allá de los mecanismos o nuevas modalidades regulatorias en torno al debate Estado-sociedad. El sistema educativo moderno ha sido históricamente un elemento clave para la construcción de ciudadanía. En la conformación de estados nacionales, en la segunda mitad del siglo XIX, educar al soberano era la consigna para construir un ciudadano con derechos y obligaciones básicas que garantizaran el "orden y el progreso". El espacio público era el garante de la distribución de los saberes requeridos para ejercer esa ciudadanía acotada. Hoy, a fines del siglo XX, el problema de la ciudadanía reaparece en el tapete luego de las fracasadas experiencias neoliberales.

¿Cuál es el papel que le corresponde hoy al sistema educativo en la construcción de la nueva ciudadanía y qué implicancias tiene esa función en la reformulación del nuevo espacio público?

En el pensamiento de los teóricos de la sociedad civil, según Walzer, "... la civilidad que hace posible la política democrática sólo se puede aprender en las redes asociativas" de la sociedad civil<sup>9</sup>, es decir, en organizaciones voluntarias como las iglesias, familias, asociaciones étnicas, cooperativas, etc. Estos teóricos reconocen sus limitaciones al analizar las relaciones de subordinación en muchas de estas asociaciones, en donde no es posible la transmisión de una civilidad más independiente y activa. La crítica señala que si bien las asociaciones pueden enseñar virtudes cívicas, no es ella su razón de ser. Por ejemplo, en la familia, suelen reproducirse relaciones patriarcales; las iglesias enseñan sumisión a la autoridad, y a veces intolerancia hacia los otros; los grupos étnicos muchas veces introducen fuertes prejuicios hacia otros grupos, etc.

El interrogante es el lugar donde sea posible aprender estas virtudes que garanticen no sólo aquello establecido por la autoridad.

El sistema educativo es el espacio en donde se "reproduce conscientemente", como señala Gutman, el ideal democrático de una sociedad, es decir, el espacio en donde los futuros ciudadanos incorporan el tipo de razonamiento crítico y la perspectiva moral que definen la razonabilidad pública<sup>10</sup>.

Los alumnos "... no sólo deben aprender a comportarse según lo establecido por la autoridad sino también a pensar críticamente acerca de ella, si se espera que vivan de acuerdo al ideal democrático de compartir la soberanía política en tanto ciudadanos" (Gutman, 1987)<sup>11</sup>.

En estos procesos de reestructuración entre el Estado y la sociedad, la reconceptualización de la esfera pública va

mucho más allá de las responsabilidades que deben asumir los diferentes actores o su capacidad para demandar. En el caso de la construcción del sistema educativo, el debate implica la construcción del ciudadano o, en otros términos, la configuración de las relaciones sociales.

En las experiencias reseñadas de autonomía por una parte se responsabiliza a los actores de los resultados, pero en la toma de decisiones se invoca una racionalidad científica, aséptica desde el punto de vista político, y bajo el denominado profesionalismo se descalifica cualquier demanda que no se procese bajo las reglas de estos saberes técnicamente aceptados.

La capacidad crítica de construcción de valores alternativos no es puesto en el centro del debate, ni se le confiere al espacio público-estatal la capacidad para superar algunas desigualdades.

La idea de autonomía de las instituciones escolares desestructura, por un lado, la capacidad de intervención positiva del Estado frente a los intereses particularistas generadores de mayor desigualdad y, al mismo tiempo, niega la capacidad de crítica a los actores sociales al asimilar la delegación de la responsabilidad en los actores a una participación compulsiva.

Cómo se reconstituye desde el punto de vista político el problema del espacio público como esfera de la garantía de la justicia distributiva, de la igualdad, frente a las limitaciones de la sociedad civil en torno a la democratización de la apropiación de saberes y la generación de un espacio de crítica social e institucional o plural.

Pensar en una nueva relación Estado-sociedad -en el marco de la cual se desarrolle el sistema educativo con fines similares a los enunciados- requiere, en principio, reconocer la falsedad empírica de las afirmaciones antiestatistas que afirman la panacea universal del mercado pero a la vez rechazar a un estado burocrático e ineficiente fomentando el reforzamiento de los niveles de representación de la sociedad y de la participación. También requiere reconocer la debilidad actual de los actores sociales que choca contra la necesidad de mayores niveles de participación para la toma de decisiones y resolución de problemas (Garretón).

En las condiciones contemporáneas, la estructuración estatal entra en una compleja dialéctica con las opiniones societales y la participación. El momento del Estado responsable por el buen gobierno debe estar acompañado por el de la crítica desde la sociedad civil, constituyéndose un espacio público políticamente comprometido con las reivindicaciones democráticas. En un polo, el de lo público societal, la crítica y el compromiso; pero en el otro, se hace necesario postular la "prioridad de lo público-estatal en la medida que el Estado ejerza su imparcial protección de lo común", frente a presiones motivadas por intereses particulares (Dotti, 1997).

En el mismo sentido, la constitución de actores sociales comprometidos choca, sobre todo en sociedades como las nuestras, ante la cuestión de la exclusión social. El vigor y la estabilidad de una democracia moderna también radica en las cualidades y actitudes de sus ciudadanos. Y es en este

marco en el que se presenta una cuestión paradójica respecto del papel del Estado "No debe pensarse en un Estado unificador de la vida social y de la diversidad de los actores, pero no se puede prescindir de una intervención del Estado dirigida, precisamente, a la constitución de espacios y de instituciones donde pueden surgir actores autónomos de este Estado que no fueran marginados" (Garretón, 1994).

Recrear un nuevo espacio público desde esta perspectiva es asumir la necesidad de generar marcos regulatorios y de distribución de recursos que superen los obstáculos de la exclusión o diferencias sociales. En el campo de la educación, es necesario revalorizar el papel de un Estado garante de la igualdad de oportunidades y de que el sistema educativo cumpla con su misión de formar a los futuros ciudadanos desde una perspectiva hoy alejada de las visiones del siglo XIX y enriquecida por los movimientos y debates del siglo XX.

Más allá de las diferentes visiones, el sistema educativo, sin dudas ha sido y es un espacio en el que se reproducen y a la vez, desde el que se proyectan, las diferentes relaciones entre el Estado-sociedad, sea cual fuera la teoría desde la que se haga el análisis. Ya sea desde el uso neoliberal de la autonomía, pasando por las posturas tradicionales de orden conservador, hasta las propuestas enmarcadas en una real distribución de poder y democratización de las decisiones, el problema fundamental sigue siendo pensar la especificidad de este espacio social, en su complejidad y en sus implicancias para la construcción hacia el futuro de una sociedad.

El concepto de autonomía ha terminado por devenir en las diversas propuestas en una visión unilateralizada del sistema educativo en relación a la construcción del futuro. La libertad de manejo de los recursos, la elección, la variación del producto diferenciado según el gusto del consumidor, la apelación a la responsabilidad (y la consecuente culpabilización) que ha introducido el concepto de autonomía no ha servido para definir o redefinir un nuevo concepto de publicación. Las hipotecas, deudas y silencios que deja no son pocos. Por lo menos para la educación como proyecto colectivo. Como ha señalado Castoriadis "sólo la educación (paideia) de los ciudadanos, como tales puede dar contenido verdadero y auténtico al *espacio público*". Pero esta paideia no es principalmente una cuestión de libros ni de fondos para las escuelas. Significa en primer lugar y ante todo cobrar conciencia del hecho de que la polis somos también nosotros y que su destino depende de nuestra reflexión, de nuestras decisiones; en otras palabras, es participación en la vida política".

## Notas

<sup>1</sup> Desde un análisis que atiende a la complejidad de la relación enunciada, Garretón incluye en este concepto de matriz sociopolítica a la relación del Estado, el sistema de representación o estructura político-partidaria -como momento de agregación de demandas globales y de reivindicaciones políticas de los sujetos- y la base socioeconómica de actores sociales que tienen sus propias orientaciones culturales. Este es el momento de la participación y diversidad de la sociedad civil. (Garretón, 1994).

<sup>2</sup> A esta concepción de ciudadanía suele denominársela ciudadanía "pasiva" o "privada", dado su énfasis en los derechos puramente pasivos y en la ausencia de toda obligación de participar en la vida pública (Kymlicka y Wayne, 1997).

<sup>3</sup> "En esta encrucijada "lo público" parece deslizar su significado y ya no se agota en su identificación tradicional con lo estatal, sino que tiende a incorporar elementos de participación y de gestión, de despliegue y transformación de una cultura política, y sobre todo a convertirse en el "lugar" de redefinición de la idea de ciudadanía (Rabotnikof, 1993).

<sup>4</sup> A partir del reconocimiento de esta necesidad de "virtudes cívicas", aparecen diferentes desarrollos teóricos tanto desde la derecha como desde la izquierda que son de relevancia para el estudio del tema educativo en este marco. En este sentido, destacamos de la clasificación elaborada por Kymlicka y Wayne a los "teóricos de la sociedad civil", en donde se ubica el desarrollo del pensamiento comunitarista, y las "teorías de la virtud liberal", desde donde, de acuerdo a nuestro criterio, es posible encontrar respuestas acerca de la construcción de una ciudadanía con capacidad reflexiva y crítica en la que, entendemos, la escuela ocupa un rol primordial. Avanzaremos sobre estas cuestiones más adelante.

<sup>5</sup> Sobre la producción teórica y el debate acerca de las "opciones educativas" consultar la página [www.schoolchoices.org](http://www.schoolchoices.org).

<sup>6</sup> Chubb and Moe, 1990, citado por Elmore y Fuller, 1996.

<sup>7</sup> Hopkins, David, Lagerweij, Nijs, La base de conocimientos de mejora de la escuela, en AA.VV., Las escuelas eficaces. Claves para mejorar la enseñanza, Aula XXI, Santillana, Madrid, 1997, pág.76.

<sup>8</sup> Las 'escuelas charter', en: Zona educativa, año 3, N° 26, agosto de 1998. Véase también Diament, Mario, Llegó la hora de las escuelas-charter, en: La Nación, 2 de mayo de 1998.

<sup>9</sup> Walzer, M. 1992, citado por Klymcka, 1997.

<sup>10</sup> Bajo este concepto se incluye la capacidad de cuestionar la autoridad y la voluntad de involucrarse en la discusión pública (Galston, 1991, citado por Kymlicka, 1997).

<sup>11</sup> Una teoría democrática de la educación, "trata aquello que podría denominarse como la "reproducción social consciente" -el modo en que los ciudadanos son o deben ser capacitados para influir en la educación que, a su vez, modele los valores políticos, las actitudes y los comportamientos de los futuros ciudadanos-. Desde este ideal democrático de la educación -la reproducción social consciente-, una teoría democrática trata de las prácticas de deliberar sobre la instrucción por parte de los individuos y sobre la influencia educativa de las instituciones diseñadas, al menos parcialmente, para estos propósitos educativos". Citado en Sacristán.

## Bibliografía

Alexander, J., "Las paradojas de la sociedad civil", en: *Revista Internacional de Filosofía Política*, UAM-UNED, N° 4, Madrid, noviembre de 1994.

Apple, M., "Política educativa y programa conservador en Estados Unidos", en: *Revista de Educación*, N° 313, Madrid, 1997.

Banco Interamericano de Desarrollo, "Cómo organizar con éxito los servicios sociales", en: *Progreso económico y social en América latina*, Informe 1996, Washington DC, 1996.

-----, "Argentina: from insolvency to growth", World Bank Country Study Washington DC, 1993.

-----, "Prioridades y estrategias para la educación", Examen del Banco Mundial Washington DC, 1996.

-----, "El estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial", 1997, Washington DC, 1997.

Bolívar, A., "El lugar del centro escolar en la política curricular actual. Más allá de la reestructuración y la descentralización", en: Pereyra, M., et al., *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*, Ediciones Pomares Corredor, Barcelona, 1996.

Cámpora, C., et al, *Hacia una escuela con mayor autonomía. Buenos Aires*, Fundación Banco de Boston, Grupo Sofhia, 1996.

Cicioni, A., *El movimiento de las charter schools. Una amenaza y una oportunidad para la educación pública argentina*, mimeo, abril de 1998.

Cunill Grau, N., "Repensando lo público a través de la sociedad.

Nuevas formas de gestión pública y representación social", CLAD-Nueva Sociedad, Caracas, 1997.

Dotti, J.E., "La ambigüedad de lo público", en: revista *Punto de Vista*, N° 55, Buenos Aires, agosto de 1996.

Dubiel, H., *¿Qué es el neoconservadurismo?*, Anthropos, Barcelona, 1993.

Elmore, R. y Fuller, B., *Who chooses? Who loses? Institutions and the Unequal effects of School Choice*, New York, Teachers College Press, 1996.

Fraser, Nancy, "Reconsiderando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente", en: revista *Entrepassados*, Año IV, N° 7, 1994.

Friedman, M. y Rose, *La libertad de elegir*, Ediciones Planeta-Agostini, Buenos Aires, 1993, cap.6.

Garretón, M. A., "Las nuevas relaciones entre Estado y sociedad y el desafío democrático en América latina", en: *Revista Internacional de Filosofía Política*, UAM-UNED, N° 4, Madrid, noviembre de 1994.

Guttman, A., "Educación democrática", en: Roseblum, Nancy (Dir.), *El liberalismo y la vida moral*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1993.

Kymlicka, W. y Wayne, N., "El retorno del Ciudadano", en: *Agora, Cuaderno de Estudios Políticos*, N° 7, Buenos Aires, invierno de 1997.

Llach, J., *Otro siglo, otra Argentina. Una estrategia para el desarrollo económico y social nacida de la convertibilidad y de su historia*, Ariel, Buenos Aires, 1997.

Marshall, T.H., *Class, Citizenship and Social Development*. Greenwood Press, Westport, Conn, 1973.

Ministerio de Cultura y Educación, *Aplicación de la ley federal*, marzo de 1994, mayo de 1994.

Munin, H., "La autonomía de la escuela: desafíos de distribución progresiva de educación. Un recorrido por la discusión alemana de los 90", en *Propuesta Educativa*, FLACSO,

Pérez-Díaz, V., *La esfera pública y la sociedad civil*, Taurus, Madrid, 1997.

Przeworski, A. y Wallerstein, M., "Capitalismo y democracia: una reflexión desde la macroeconomía", en: *Crítica y Utopía*.

Rabotnikof, N., "Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración", en: *Revista Internacional de Filosofía Política*, N° 2, UAM-UNED, 1993.

Reynolds, D. y otros, *Las escuelas eficaces. Claves para mejorar la enseñanza*, Aula XXI, Santillana, Madrid, 1997.

Sacristán, J.G., "Reformas educativas. Utopía, retórica y práctica", En: *Cuadernos de Pedagogía*, N° 209, Barcelona, diciembre de 1992.

-----, "Cambios culturales y transformaciones curriculares", en: Filmus, D., *Democracia, desarrollo e integración. Las transformaciones educativas en Iberoamérica. Tres desafíos: democracia, desarrollo e integración*, Troquel-OEI, Madrid, 1998.

Tedesco, J.C., "La educación y los nuevos desafíos de la formación del ciudadano", en: *Nueva Sociedad*, N° 146, Caracas, noviembre-diciembre de 1996.

Weiler, H., "Enfoques comparados en descentralización educativa", en: Pereyra, M.A. y otros, comps., *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*, ediciones Pomares-Corredor, Barcelona, 1996.

Zibas, D., "¿Un juego de espejos rotos? La vida escolar cotidiana y las políticas educativas en América Latina", en *Revista Iberoamericana de educación*, N° 15, setiembre-diciembre 1997, Madrid.

## Novedades

  
**Aliño y Dóvila Editores**

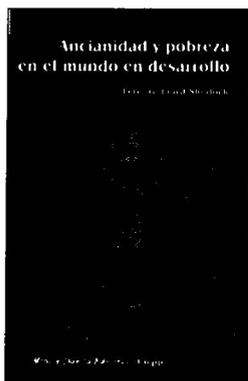
La tesis central de este trabajo es que las actuales políticas "contra" la pobreza son tan pobres como sus destinatarios. En realidad son políticas "de" la pobreza, cuyo objetivo es administrar y gestionar a los pobres de forma tal de mantenerlos en una posición socialmente estática para que no alteren el funcionamiento del resto de la sociedad.



En este libro se examina la carencia de participación y la apatía general observada en la población de Mataderos -uno de los barrios históricamente más combativos de Buenos Aires-. Además del minucioso análisis de la trama de hechos históricos, representaciones sociales y prácticas culturales de la población, este trabajo presenta una gran prolijidad en el encuadre teórico y metodológico de la investigación



Este libro analiza tanto los sistemas formales de previsión social que atienden a los ancianos como los otros elementos que definen su bienestar, por ejemplo hecho de que continúen trabajando y el apoyo familiar. El objetivo es mostrar que los estudios en la materia se han preocupado más por discutir la naturaleza de las instituciones de previsión social que por las dificultades económicas que enfrenta la población anciana.



La investigación rigurosa y sistemática es un aspecto primordial para comenzar a plantearse un mejoramiento en las condiciones de vida de los niños involucrados en las situaciones de violencia familiar, permitiendo detectar la presencia de situaciones de malos tratos. El problema del Maltrato Infantil requiere del desarrollo de dos ejes fundamentales para un abordaje satisfactorio: la prevención y la investigación. A ello apunta el presente trabajo.

