

INTRODUCCION GENERAL

Interrogarse acerca del arte de gobernar al sistema educativo remite a una serie de cuestiones tanto del campo de la política como de la educación. Sin que esta tesis posea pretensiones de exhaustividad intenta relacionar algunos componentes que puedan aproximarse a responder cuál es el tipo de racionalidades políticas que se ponen en juego en un espacio y un momento específico: la Provincia de Buenos Aires y el período comprendido entre 1990 y 2006.

¿Quién/es gobierna/n y a quiénes gobiernan? ¿Cómo gobernar y ser gobernados? ¿Quién/es y cómo decide/n? ¿A través de que mecanismos se estructura una autoridad –en tanto autorización/delegación legítima-? ¿Cómo se instituye o construye esa legitimidad? ¿Cuáles son las formas de y herramientas para el *buen gobierno*? ¿Cómo se hace para gobernar a hombre libres e iguales? Estas son algunas de las preguntas que se han formulado y se continúan formulando alrededor del tema del arte de gobernar, atravesando el pensamiento político desde la Antigüedad y resurgiendo con gran fuerza en las últimas décadas del siglo XX. Momento en el cual se produce un ocaso del proceso de estatismo creciente que caracterizó la formación y expansión de los estados nacionales, y de esa red de instituciones que se fueron creando y organizando como asuntos políticos y públicos alrededor de él. El sistema educativo ha sido uno de los espacios privilegiados a través del cual el estado ha ejercido el dominio en la formación moral y social de los individuos para constituirlos/se en

ciudadanos activos y productivos. Al decir de Foucault y sus seguidores, una de las tecnologías de gobierno tanto para la conducción, guía o dirección de los otros como de sí mismo; a través de la cual se transmiten valores y creencias, cogniciones e identidades, a la vez que se constituye en un ámbito de “construcción de cultura, sociabilidad e institucionalidad” (Thiersch en Aparicio, 2002).

Pretender reconstruir el campo discursivo y simbólico a partir de las estrategias de poder que despliega esa forma política de gobierno –que hasta el siglo XXI se centralizó en el estado- en las políticas/reformas educativas que reorganizan el aparato de conducción del sistema educativo desde la última década del siglo XX, supone circunscribir brevemente cuáles son las condiciones de producción del discurso. Dichas reformas se enmarcan en las profundas transformaciones de la sociedad, cuya envergadura ha dado lugar a que algunos autores –entre los cuales puede citarse a Lechner (1995)- lo considerasen un cambio epocal similar al que aconteció en el pasaje de la sociedad feudal a la sociedad moderna. Dichas transformaciones han afectado las maneras de habitar y pensar el mundo, exigiendo a las ciencias sociales nuevas categorías para comprender y explicar la cuestión social y escolar. El lugar y sentido de los sistemas educativos modernos, tal como fueran concebidos en tanto institución pública y política privilegiada para la invención de un proyecto de nación se desmembra. Ese discurso que vinculó ciudad a civilización, civilización a educabilidad, educabilidad a sistema de instrucción pública - estatal, en tanto espacio común de formación de una población integrada por ciudadanos productivos (Giovine, 2000; 2008), se encuentra agotado.

El dinámico y complejo inicio del temprano siglo XXI, de acuerdo a la periodización de Hobsbawm (1998)¹, intenta ser explicado a través de

¹ Hobsbawm considera que el siglo XX comienza en 1914 con la Primera Guerra Mundial y finaliza en 1991 con la disolución de la URSS, ya que todos los movimientos políticos y sociales que suceden entre ambas fechas remiten inevitablemente a y están expresados por

nuevas conceptualizaciones: individualización/individuación, yo reflexivo, desinstitucionalización, desterritorialización, descentración, desubjetivación son algunos términos que aparecen para explicar cómo es afectada la relación estado-sociedad-individuo y educación en la actualidad². E invita a repensar las bases en las que se apoya la integración social y cuáles son las consecuencias en la constitución de subjetividades, así como acerca de la eficacia regulatoria del estado y de las instituciones de socialización/seguridad.

Esta situación se complejiza en las sociedades “periféricas globalizadas” como Argentina, en un momento del fin del empate social (O’Donnell, 2002) o de ruptura de la matriz igualitarista (Tiramonti, 2003; 2004_a) propia de la organización político-social estadocéntrica (Garretón y Espinoza, 1992; Cavarozzi, 1992).

Es desde este con-texto que el sistema educativo argentino se ve duramente cuestionado y compelido a una modificación profunda. A lo largo de la década de 1990 se va concretando una de las reformas más ambiciosas que –con pretensiones re-fundantes- intenta modificarlo estructural, institucional y curricularmente. La envergadura de la misma ha abierto a estudios en todos los niveles, actores, espacios, instancias políticas e institucionales. De ahí que su análisis es sumamente complejo y amerita seguir investigando, más allá de nuevas orientaciones que surgen de diferentes ámbitos políticos y académicos, de normativas y programas ministeriales que intentan remediar algunas de sus consecuencias más evidentes, llenar espacios vacíos³ o lisa y llanamente derogar una ley que ha sido considerada como el «baluarte» del proyecto político educativo neoliberal y que gozó de muy baja legitimidad entre los actores educativos:

ellas; es decir poseen una cierta continuidad histórica.

² Puede consultarse Rosanvallon, (1995); Ortiz (1996); Beck, Giddens y Lash (1997), Dubet y Martucelli (1999), Popkewitz (1994), Barbero (2002), Larrosa (1995), entre otros.

³ Tal el caso de las sanciones a partir de 2005 de las leyes nacionales de *Financiamiento Educativo* y de *Educación Técnica*.

la *Ley Federal de Educación* y sus correlativas leyes provinciales de educación⁴.

Estas reformas educativas –y a modo de una primera hipótesis- si bien forman parte de un proceso de transformaciones que desde 1980 tiene lugar en Europa y Estados Unidos encuadrado dentro de la racionalidad política neoliberal,; en el caso de Argentina y principalmente de la Provincia de Buenos Aires intentarán reconstituir al sistema de escolarización en un espacio de dominio estatal; pese a la apelación al fortalecimiento de la sociedad civil y a la descentralización política. Aunque varíen las técnicas de poder, intelectuales y del yo implicadas en el gobierno.

Al indagar aquello que las políticas anuncian como una innovación o transformación se focalizará tanto en la dirección que asume lo nuevo y que forma parte de una específica racionalidad política, como así también se indagarán las racionalidades históricas de gobierno que permean a las anteriores. Es decir qué se pretende modificar, a quiénes convoca y excluye, cómo se hibrida con estructuras y dinámicas preexistentes, cuánto de éstas permanecen. Ya que se parte del supuesto y recuperando a Crary, que el cambio supone una “amalgama de prácticas institucionales y discursivas que funcionan como un conjunto colectivo de partes dispares sobre una única superficie” (en Popkewitz y Brennan, 2000: 32-33). En tal sentido los discursos refieren tanto a procesos más alejados en el tiempo –*canon transhistórico*-, así como hallan condiciones de producción de acuerdo a lo que podría denominarse un clima de época, pensamientos históricamente situado que constituyen horizontes colectivos de sentido.

Asimismo, se utilizará el término *gobierno* en un doble sentido: en un sentido de dominación burocrática a través del cual se organizan

⁴ Reemplazadas por la Ley de Educación Nacional n° 26.206/06 y la Ley Provincial de Educación N° 13.688/07.

determinados *andamiajes jurídico-institucionales*⁵, como político de regulación y control sobre una población a ser gobernada y su dependencia con las formas de saber. Estrategias de gobierno que se sustentan en regímenes de verdad productores de *andamiajes simbólicos* que interpelan de diferentes modos a los individuos, a la sociedad, al estado, a la escuela, y que van dando lugar a formas naturalizadas de pensar y sentir la realidad. Esto que Bourdieu ha denominado “categorías de pensamiento de estado”⁶ y que Foucault en un sentido más amplio llama “gubernamentalidad”, en tanto pautas históricas a través de las cuales los individuos se piensan y actúan como personas productivas. O más específicamente, el proceso de reconfiguración de los estados administrativos como “estados de gobierno”, en el cual la multiplicidad de prácticas de gobierno domésticas o privadas van siendo incorporadas a la gestión pública, dando lugar al proceso de gubernamentalización del estado (Foucault, 1991_a; 2006)⁷.

Surge así una segunda hipótesis: las actuales redefiniciones de las relaciones entre los niveles de estado –nacional, provincial y municipal- y entre éstos y la sociedad civil, podrían estar dando cuenta de una nueva trama de gobierno; que puede visualizarse en los discursos que interpelan a

⁵ Entendida ésta en el sentido que Weber (1983) le otorga como la impersonal y legítima dominación a través del conocimiento, que instituye –a partir de reglas escritas, iguales procedimientos y en manos de funcionarios especializados- un determinado *habitus organizativo* que contribuye a la gobernación de un sujeto político, en tanto individuo activo y productivo.

⁶ Según Bourdieu (1996) ni Weber ni Elías han tenido suficientemente en cuenta el proceso de constitución de un capital o “meta-capital estatal” que concentra las demás especies de capital (económico, cultural, de la fuerza física, simbólico). Dicho capital “a través de los sistemas de enclasmiento...que están inscritos en el derecho, los procedimientos burocráticos, las estructuras escolares y los rituales sociales...modela estructuras mentales e impone principios de visión y división comunes” (p.15). De ahí que conciba al estado como un entramado institucional que ejerce, además del monopolio de la fuerza física, el monopolio de la violencia simbólica; es decir la capacidad de imponer legítimamente significados.

⁷ Cabe aclarar que para Foucault el gobierno es anterior (y más) que el estado, ya que lo considera como el “poder de afectar bajo todos sus aspectos (gobernar niños, almas, enfermos, una familia)” (en Deleuze, 1987: 104). De ahí que gobernar sea “un difícil y versátil equilibrio, con conflictos y complementariedades, entre las técnicas que aseguran la coerción y los procesos a través de los cuales el ‘uno mismo’...es construido y modificado por sí mismo” (Foucault, 1991_a: 34).

diferentes organizaciones, instituciones, actores, y producen efectos de sentido que alteran significativamente las funciones que se le han adjudicado históricamente al sistema educativo durante los siglos XIX y XX.

Se centrará el análisis en los discursos que proponen modificar esa maquinaria de control y regulación a través de normas, procedimientos, jerarquías y técnicas propias de la «ciencia de la administración» que opera junto al saber pedagógico y posibilita una intervención general y puntual en las escuelas, a través de determinados instrumentos prescritos en las facultades de las tres instancias –la Dirección General, el Consejo General y los consejos escolares distritales-, cuyo propósito principal es la normalización del trabajo ajeno (Mintzberg, 1984) y la producción de ciudadanos productivos. Modificación que respondería a los cambios en el campo de las teorías de las organizaciones, la política y la pedagogía y que basados en una supuesta «*reingeniería social*» hegemonizan el discurso de la reforma educativa, diversifican las fuentes de gobierno y reformulan las estrategias de regulación.

Desde la óptica de los teóricos de la gubernamentalidad política la dirección que asume el cambio se observa en el pasaje de un paradigma de control estatal de normas y procedimientos a uno basado en el insumo y los resultados escolares –transformándolos en "elementos auditables"- a cargo de una red de instituciones, agencias y nuevos actores que se gobiernan «a distancia», a través de la “instrumentalización de una autonomía regulada” (Rose, 1997). Así se reconfiguran las estrategias de gobierno, las cuales ya no estarían centradas en las instituciones públicas-estatales, sino más bien en un difuso sistema de flujos y redes que estaría implicando el pasaje de una sociedad disciplinaria a una sociedad de control (Deleuze, 1991; Hardt y Negri, 2002).

Cabe interrogarse si en ese nuevo paradigma de control el estado se minimiza, delega parte de las atribuciones de formación de los sujetos y devuelve parte de las estrategias de control y regulación a estas micro-comunidades que componen la sociedad –la cual pierde el carácter totalizador y aglutinante de otros tiempos-. O si por el contrario es más bien una reubicación o reocupación estratégica del estado y la sociedad en la que se dirime de otro modo la distribución de las fuerzas reguladoras entre ambos y se estructuran otras estrategias de gobierno.

Este interrogante direccionará el análisis del arte de gobernar al sistema educativo bonaerense, qué discursos de poder se estructuran y qué interpelaciones produce para resolver el problema de gobierno de uno de los sistemas educativos más grandes de América Latina: el sistema educativo bonaerense. Un sistema que forma parte de la provincia que históricamente ha tenido una mayor autonomía en los procesos decisorios debido al peso cuantitativo y cualitativo de sus aparatos estatales y a las relaciones de poder que establece con el estado nacional.

Un sistema que también pone en evidencia los fuertes contrastes de esta provincia considerada el *primer estado argentino* que, por un lado se caracteriza desde el punto de vista demográfico por ser la provincia argentina de mayor extensión⁸, que concentra casi un tercio de la población total del país⁹, desigualmente distribuido entre el Conurbano Bonaerense o Gran Buenos Aires¹⁰ y lo que se denomina el Resto o Interior de la Provincia¹¹, integrado por grandes ciudades ubicadas en la costa atlántica

⁸ 11% de la superficie del territorio.

⁹ 38,6 % en 1991, descendiendo mínimamente en 2001 a 38,1%. Datos extraídos de Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991 y 2001.

¹⁰ Casi las 2/3 partes. Desde el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1980 registra la primera interrupción de la tendencia creciente de caudal poblacional: del 63,1% en 1991 al 62,8% en 2001. A nivel país representa el 36% en 1970 y 1980, bajando al 32% en 2001.

¹¹ En el que sigue observándose crecimientos intercensales pasando de concentrar el 36,9% de la población en 1991 al 37,2% en 2001, distribuidos en 109 partidos.

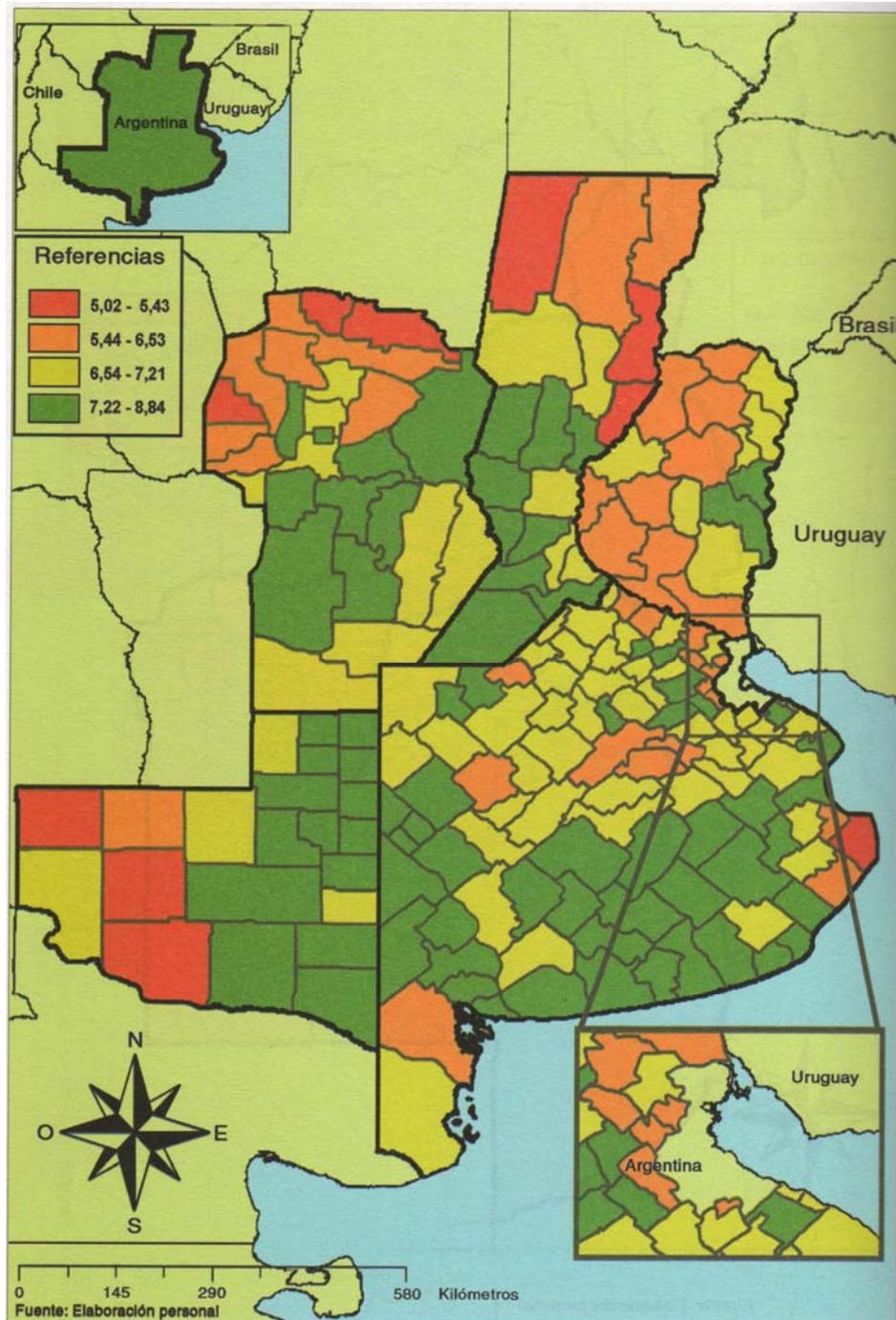
(Mar del Plata, Bahía Blanca y La Plata) y redes de ciudades pequeñas y medianas (Rofman y Romero, 1997). Asimismo se distingue por su peso económico, tradicionalmente basado en el sector primario –explotación agrícola-ganadera- e industrial, generador de más del 30% del PBI argentino¹². Aunque ese PBI más alto del país convive con situaciones crecientes de pobreza, desempleo y subdesempleo, mortalidad infantil y agravamiento de problemas ambientales; poniéndose en evidencia tanto la heterogeneidad estructural de la Provincia. Así como el creciente proceso de precarización de las condiciones de calidad de vida de los bonaerenses, cuyo índice¹³ oscila en 1991 entre 5,81 –Partido de Moreno- y 8,07 –General Alvear- y en 2001 entre 5,29 –General Lavalle- y 8,27 –Vicente López- (mapa nº I). En esta comparación intercensal se observa que el desmejoramiento de la calidad de vida se da en aquellos partidos en los que impactó más negativamente el modelo noventista (como el caso de Moreno que en 2001 baja a 5,52), mientras que los distritos que forman parte del llamado “corredor de la modernidad” sube (el ICV de Vicente López en 1991 era de 6,18).

Estos fuertes contrastes en geografías tan cercanas muestran que si bien las variaciones de algunos de los indicadores citados entre 1991 y 2001 presentan mejoras tanto a nivel general como en la dimensión de

¹² El Conurbano aproximadamente el 25%, mientras que el resto de la Provincia produce el 32,6%.

¹³ El índice de calidad de vida (ICV) está compuesto por las siguientes dimensiones que provee los censos nacionales de población y vivienda: educación (que se calcula entre la población de 15 años o más que posee nivel primario incompleto y aquellos que poseen nivel universitario completo), salud (se contempla la tasa de mortalidad infantil y el porcentaje de población sin obra social), vivienda (porcentaje de población sin retrete y en hogares hacinados) y ambiente (población residente en áreas con problemas de inundabilidad, de sismicidad, afectadas por tornados y deterioro de suelos) (Velázquez, 2008). En la comparación intercensal el indicador más afectado fue el porcentaje de población sin obra social: de un 37,76 en 1991 al 48,05 en todo el país.

Mapa n° I: Índice de calidad de vida. Región Pampeana (2001)



Fuente: Velázquez (2008).

educación¹⁴ –los cuales le permitieron al ministerio educativo nacional catalogarla como una provincia de “urgencia educativa baja” con respecto a otras provincias del país- encubren en cierto modo procesos de diferenciación en su interior que desde otra óptica de análisis reafirma la fragmentación social: “Ya no hay simplemente ‘ganadores’ y ‘perdedores’; más bien hay rehenes del proceso de modernización excluyente, la mayoría de los cuales están sumergidos, pero otros, por más que se crean ‘a salvo’, podrían ‘mojarse’ en cualquier momento” (Velázquez, 2008: 364).

Contrastes que penetran y modifican al sistema educativo bonaerense, como así también impondrán límites y redefiniciones a esa agenda mundializada de las reformas educativas finiseculares. Así en el recorrido por los dieciséis años que se estudian en esta tesis, se detectaron dos grandes momentos. El primero que comienza en 1990 cuando en el nivel nacional se elaboran una serie de documentos de políticas y proyectos de leyes en los cuales se introducen los principales temas de la reforma educativa; como parte de un nuevo proyecto modernizador que se sustenta en el “relato del desarrollo cultural a nivel mundial y de la ideología educativa” (Fiala y Lanford, 1987). Dicho relato sigue presuponiendo a la educación como un bien universal, reforzándose el discurso redentor que considera a la escuela como componente y “palanca” para la re-modernización de las sociedades; como así también quien contribuirá al re-

¹⁴ Si bien se hará referencia en los capítulos a indicadores educativos, puede señalarse aquí que tanto en 1991 como en 2001 la Provincia en su conjunto muestra un bajo porcentaje en el nivel de educación básica incompleta y una diferenciación notoria en el otro extremo de la pirámide educativa, que se concentra alrededor de aquellos partidos que poseen sedes de universidades nacionales (La Plata, Mar del Plata, Bahía Blanca, Tandil). De acuerdo a los datos aportados por el Censo de 2001, la Provincia de Buenos Aires posee una tasa de analfabetismo del 1,6% y de escolarización combinada del 74,2%, estando en el primero de los casos por debajo del promedio nacional (2,6%) y en el segundo por encima (73%). Pero los mismos se relativizan, si se analiza por ejemplo la tasa de abandono en el segmento obligatorio de la educación general básica que se aproxima a un 20%. O los diferenciales de escolaridad alcanzada por los bonaerenses según su localización geográfica: aunque el promedio provincial de escolarización del tramo de edad de 18 a 24 años es del 36,5%, las diferencias porcentuales por localidad van del 57% en Vicente López al 24% en General Lavalle y 22% en Tordillo.

ordenamiento de un nuevo espacio moral, luego de años de decadencia. Es en este primer período que la Provincia de Buenos Aires irá elaborando desde 1992 un nuevo marco normativo que se plasma legislativamente en 1994, con la reforma constitucional y la Ley Provincial de Educación, mostrando diferencias con el pautado a nivel nacional¹⁵. El segundo momento se produce desde 1999/2000, años en los cuales se van observando –a partir de una proliferación de programas y proyectos-, cómo se produce un giro discursivo que muestra el ocaso de esa primera etapa de euforia u optimismo. En ellos se va explicitando la necesidad de formalizar/regular de algún modo redes de integración social y educativa, en las que deberán intervenir tanto las escuelas, los organismos gubernamentales de educación, minoridad y familia, como individuos y organizaciones de la sociedad civil. Políticas y estrategias que parecieran alejarse de las pretensiones neoliberales de constituir un “gobierno propiedad de la comunidad”, y acercarse más bien a los discursos de la inseguridad y peligrosidad asociados al “retorno de las clases peligrosas” (Castel, 2004), a la estigmatización en su detección, focalización y cualificación. Las escuelas públicas serán nuevamente requeridas como espacios de “contención social y afectiva” (Director General de Cultura y Educación José O. Bordón en Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, 2001); como ese “pedazo de estado que queda en los barrios” (Director General Mario Oporto en Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, 2002: 8) en un momento de crisis político-institucional y económica –*Diciembre de 2001*-, en las que se encontrarán atrapadas en las miserias de un estado que apenas podrá suministrar

¹⁵ Si se hace un análisis comparativo entre las leyes educativas de ambos niveles de estado en relación a los principios que postulan, se observarán diferencias sustantivas. Asimismo, los programas nacionales a través de los cuales se direccionó la implementación de la reforma educativa tuvieron una entrada limitada en la Provincia. Véase Olmeda y Cardini (2003).

algunos de los servicios básicos¹⁶, en tanto otros volverán a ser considerados “medidas de adaptación a la crisis presupuestaria”¹⁷. Concomitantemente se iniciará en este segundo momento la llamada “segunda generación” de reformas (Dirección General de Cultura y Educación, 2002b: 25) que puede considerarse la antesala de la “reforma de la reforma” que se plasmará en una nueva ley educativa: la Ley de Educación Provincial n° 13.688/07; marcando el límite temporal de esta tesis.

Es durante este período en el que se han rastreado las fuentes documentales que van estructurando el/los discurso/s de estado. Para ello se ha procedido a recopilar textos constitucionales, leyes¹⁸, debates parlamentarios, documentos de lineamientos de política educativa de la Dirección General de Cultura y Educación, informes anuales de los directores generales ante la Legislatura¹⁹; así como aquellas resoluciones, proyectos y programas que modifican, amplían o restringen las decisiones, representaciones, participaciones y los arreglos institucionales en el aparato

¹⁶ “En estos días muchos Consejos Escolares no tienen luz, porque se les ha cortado el suministro... Como medida, las empresas, para no castigar tanto a las escuelas, han atacado fundamentalmente un lugar como el Consejo Escolar, donde no se dictan clases” (senador Irigoien en Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, 2002: 9)

¹⁷ Algunas de las medidas que se tomaron en el área educativa como parte de la emergencia económica (Ley 12.727/01) son: eliminación de horas cátedras como “modalidad retributiva por la prestación de servicios que no tenga estricta naturaleza docente frente a alumnos” (artículo 2º de la Ley n° 12.867/02) y de reparticiones en el organismo central de la Dirección General, nuevo régimen de licencias y jubilaciones, reclasificación de las escuelas y fusión de cursos, nuevos métodos de “focalización de Becas”, creación de un Fondo de Descentralización de la Gestión Administrativa y “potenciar recursos locales”.

¹⁸ Se retoma aquí a Castoriadis (1983), para quien la ley es "significación, símbolo, mito y enunciado de regla que remite a un sentido organizador...que hace levantar en medio del campo de lo posible la muralla que separa lo lícito de lo ilícito, que crea un valor" (p. 241). Un discurso de orden que apunta a un sentido, que establece reglas determinando la diferencia entre lo permitido y lo prohibido.

¹⁹ Cabe aclarar que entre 1992 y 1998 la Dirección General no presentó a la Legislatura sus informes anuales –pese a estar prescripto constitucionalmente-. Tampoco se editó entre 1993 y 2004 la *Revista de Educación y Cultura*, principal órgano de información del sistema educativo bonaerense, creada por Sarmiento a mediados de 1870 bajo el nombre de *La Educación Común*.

burocrático del sistema educativo. Metodológicamente se ha optado por realizar una reconstrucción discursiva a través del análisis de estos documentos oficiales, cuya importancia radica en el poder de dirección que se le asigna a los mismos, en tanto constituyen “instrumentos de persuasión, herramientas de intercambio retórico con las que se constituyen las relaciones de poder y las categorías en la sociedad” (Popkewitz, 1994: 175).

Textos institucionalizados cuyas características principales son el ser formales, impersonales, prescriptivos, técnicos y universalizantes, y cuyo poder proviene de la estructura de autoridad legítima, como así también de aquel conocimiento especializado autorizado (Knight, Smith y Sachs, 1993). Asimismo, al ser discurso escrito posee la característica de constituir una práctica “reflexiva”, es decir textos elaborados de modo tal que “demandan, para su composición y también para su recepción habilidades y estrategias maduras de lectura y escritura” (Alvarado, 2003: 51). Característica que en gran parte se traslada a los debates parlamentarios, dado que en los mismos se observará –a diferencia de otros períodos históricos (Giovine, 2008)- cómo se recurre en el recinto de la Legislatura a la lectura de las fundamentaciones e inserciones solicitadas por los legisladores en las cuales se funden argumentaciones políticas y académicas; poniéndose en evidencia cómo el espacio de gobierno es formado e intersectado también por otros discursos de verdad –morales, científicos, entre otros-.

De ahí que el alcance que se pretende con esta investigación es establecer la serie de significantes que estructuran una discursividad, y no las significaciones, dado que estas últimas se crean a partir de las prácticas institucionales (Ball, 1993). Es así como se intentará hacer una *analítica del gobierno*, recurriendo para ello a algunos elementos organizadores del análisis político del discurso de la Escuela de Essex (Laclau y Mouffe,

1987)²⁰ y a los aportes del *Foucault tardío* que han guiado los trabajos sobre la gubernamentalidad²¹. Aunque cabe aclarar que esta tesis se basa en una opción teórico-metodológica heterogénea que pretende problematizar y poner a prueba las categorías, más que adscribir de antemano a ellas.

En esta analítica se intentará observar tanto la permanencia de elementos de las racionalidades políticas que históricamente se tornaron dominantes en el gobierno del sistema educativo, como la actual. En tal sentido no se buscará observar si los discursos se adaptan o no a los principios de las racionalidades políticas dominantes (liberal, social, postsocial o neoliberal), sino cuál es el tipo de racionalidades que utilizan intentando prestar atención a las regularidades, a los juegos y efectos de poder, a las técnicas de poder, intelectuales y del yo, así como a las estrategias que organizan las decisiones, representaciones, participaciones y acciones de individuos e instituciones para/en el gobierno del sistema educativo.

Por último, cabe mencionar la estructura de la tesis. La misma se ha organizado en cinco capítulos. En el Capítulo I se realizará una aproximación histórica-teórica al tema del *buen gobierno* y aquellas cuestiones implicadas en él que orientarán el trabajo de análisis del discurso político-educativo de los capítulos siguientes: las representaciones, la organización jurídico-institucional del estado y el modo de procesar el par libertad/seguridad en las políticas educativas y sociales. Para ello se hará una reseña de la reactualización que en los últimos años la ciencia política ha efectuado sobre la polémica entre Hans Kelsen y Carl Schmitt para introducir el tema del liderazgo político y la representación como elementos fundamentales de las teorías del estado y la democracia, en un

²⁰ De América Latina se han consultado trabajos de Buenfil Burgos (1993; 1994; 1998; 2002) y en Argentina de Southwell (2000), Martinis (2004), Vezub (2005), Abratte (2005).

²¹ En el campo político principalmente los trabajos de Rose y de Marinis y en el educativo Popkewitz, Hunter, entre otros cuyas obras irán siendo citadas en los capítulos de esta tesis.

intento de superación de las visiones contractualistas características de la racionalidad política liberal y pluralista. Ello con el propósito de brindar mayores herramientas de análisis para comprender las complejas vinculaciones que se entablan entre los líderes políticos, las instituciones estatales y no estatales, y los individuos.

En el capítulo II se analiza el discurso político-educativo inicial que portan las reformas educativas a nivel internacional, nacional y provincial, tratando de observar permanencias, recreaciones e innovaciones. Para ello se indagarán las alianzas de gobierno que históricamente se fueron configurando y reconfigurando entre el estado y la sociedad en el espacio escolar, con el propósito de señalar cuáles han sido las tradiciones en el arte de gobernar al sistema educativo bonaerense y que se traducen en vocabularios comunes, interpelaciones, reglas, principios, explicaciones, acuerdos. Qué elementos de ellas se desechan y cuáles irán integrando ese canon transhistórico que se amalgamarán con aquellos nuevos que direccionan las políticas/reformas educativas bonaerenses, formando parte de la nueva racionalidad política dominante.

El capítulo III se centra en una de las series de los nuevos significantes que se proponen para el buen gobierno educativo: federalización – descentralización – participación. Se intentará responder a preguntas tales como: ¿Cuáles son los «nuevos desafíos» para el *gobierno escolar*, al constituirse la descentralización en una de las consignas del "cambio educativo" en las agendas de poder global? ¿Cuál es su alcance y significado? ¿Cuáles se descartan y por qué? Específicamente se indagará la redefinición de las relaciones con el nivel nacional, y el lugar otorgado en la reforma constitucional y legal a las tres instancias que históricamente conforman la estructura de gobierno del sistema educativo: la Dirección General y el Consejo General a nivel central, y los consejos escolares

distritales a nivel local, a partir de los cuales se estructura el aparato burocrático y sus diferentes vías de comunicación con las escuelas.

El capítulo IV se centrará en el segundo momento temporal de esta tesis e indagará en las legislaciones derivadas cómo se redireccionan las políticas educativas hacia la regulación de las múltiples pobrezas, cómo se materializa esa apelación a la vinculación de las escuelas con la comunidad y con otras áreas gubernamentales de asistencia. Se intentará responder a la pregunta si en esa explosión legislativa de resoluciones, planes, programas y proyectos de las áreas sociales y educativas gubernamentales que se observa a partir de 1999/2000 se estarían formando diversas redes en las que participan a diferentes sectores y ámbitos de la sociedad, organizaciones y el mercado para el *buen gobierno del sistema educativo*; pero a expensas de perder una de sus notas fundantes: la “educación común”.

Pregunta ésta que se continuará respondiendo en el capítulo V, en la que se pretende integrar ese análisis transversal de constituciones, leyes educativas y sociales, legislaciones derivadas, a fin de aportar algunos indicios que den cuenta de una nueva alianza de gobierno en el sistema educativo.

BIBLIOGRAFIA CITADA:

- APARICIO, C. (2002) *La pertinencia de las nuevas políticas educativas implementadas en un contexto de "múltiples pobreza"*. Instituto de Ciencias de la Educación. Eberhard-Karls Universität Tübingen.
- BALL, S. (1993) (comp.) *Foucault y la educación. Disciplinas y saber*. Morata, Madrid.
- BARBERO, J. M. (2002) "Ensanchando territorios en comunicación/educación" en Castro. I. (coord.) *Visiones latinoamericanas. Educación, política y cultura*. Plaza y Valdés, México.
- BECK, U; GIDDENS, A. Y LASH, S. (1997) *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Alianza, Madrid.
- BOURDIEU, P. (1996) "Espíritus de Estado" en *Revista Sociedad*, nº 8, Abril, Buenos Aires.
- BUENFIL BURGOS, R. (1993) *Análisis de discurso e historia de la educación*. DIE-CINVESTAV, México.
- _____ (1994) *Cardenismo. Argumentación y antagonismo en la educación*. CINVESTAV/CONACYT, México.
- _____ (coord.) (1998) *Debates políticos contemporáneos. En los márgenes de la modernidad*. Plaza y Valdés, México.
- _____ (coord.) (2002) *En los márgenes de la educación. México a finales del milenio*. Plaza y Valdés, México.
- CASTEL, R. (2004) *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Manantial, Buenos Aires.
- CASTORIADIS, C. (1983) *La institución imaginaria de la sociedad*. Tusquets, Barcelona.

- CAVAROZZI, M. (1992) *El cambio de matriz en América Latina en clave socio-política*. Inédito. FLACSO/México.
- DELEUZE, G. (1987) *Foucault*. Paidós, México.
- _____ (1991) “Posdata sobre las sociedades de control” en Ferrer (comp.) *El lenguaje libertario*. Altamira, Buenos Aires.
- DUBET, F. Y MARTUCCELLI, D. (1999) *¿En qué sociedad vivimos?* Losada, Buenos Aires.
- DUSCHATZKY, S. y COREA, S. (2002) *Chicos en banda. Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*. Paidós, Buenos Aires.
- FIALA, R. y LANFORD, A. (1987) “Educational ideology and the world educational revolution, 1950-1970” en *Comparative Education Review*, 31, 3, Chicago.
- FOUCAULT, M. (1991_a) *Tecnologías del yo y otros textos afines*. Paidós/ICE-UAB. Barcelona.
- _____ (2006) *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France (1977-1978)*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- GARRETON, M. y ESPINOSA, M. (1992) “¿Reforma del estado o cambio en la matriz socio-política? El caso chileno” en *Revista Perfiles Latinoamericanos*, FLACSO-México, n° 1, Diciembre.
- GIOVINE, R. (2000) *Culturas políticas, ciudadanías y gobierno escolar: la Provincia de Buenos Aires (1850-1880)*. Tesis de Maestría, UNMdP/FLACSO.
- _____ (2008) *Cultura política, ciudadanía y gobierno escolar. Tensiones en torno a su definición: la provincia de Buenos Aires (1850-1905)*. Editorial Stella. La Crujía. Colección Itinerarios. Buenos Aires.
- HARDT, M. y NEGRI, A. (2002) *Imperio*. Paidós, Buenos Aires.

- HOBBSAWM, E. (1998) *Historia del siglo XX*. Grijalbo, Buenos Aires.
- KNIGHT, J.; SMITH, R. y SACHS, J. (1993) "La deconstrucción de la hegemonía. Política multicultural y respuesta populista" en Ball (comp.) *Foucault y la educación. Disciplinas y saber*. Morata, Madrid.
- LARROSA, J. (ed.) (1995) *Escuela, poder y subjetividad*. La Piqueta, Madrid.
- LECHNER, N. (1995) *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y Política*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- MARTINIS, P. (2004) "Educación, pobreza y reforma educativa en Uruguay (1995-2000). Ponencia presentada en *Primeras Jornadas de Investigación*, Programa de Doctorado en Ciencias Sociales, FLACSO – Sede Académica Argentina, Buenos Aires.
- MINTZBERG, H. (1984) *La estructuración de las organizaciones*. Ariel, Madrid.
- O'DONNELL, G. (2002) "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América latina" en Méndez, O'Donnell y Pinheiro (eds.) *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América latina*. Paidós, Buenos Aires.
- OLMEDA, J. C. y CARDINI, A. (2003) *Proyecto Las Provincias Educativas. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las 24 provincias argentinas. Informe jurisdiccional N° 4: Provincia de Buenos Aires*. CIPPEC, Buenos Aires.
- ORTIZ, R. (1996) *Otro territorio. Ensayos sobre el mundo contemporáneo*. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- POPKEWITZ, T. (1994) *Sociología Política de las reformas educativas. El poder/saber en la enseñanza, la formación del profesorado y la investigación*. Morata, Madrid.

- _____ Y BRENNAN M. (comp.) (2000) *El desafío de Foucault: discurso, conocimiento y poder en la educación*. Pomares, Barcelona.
- ROFMAN, A. y ROMERO, L. (1997) *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*. Amorrortu, Buenos Aires.
- ROSANVALLON, P. (1995) *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Manantial, Buenos Aires.
- ROSE, N. (1997) "El gobierno en las democracias liberales «avanzadas»: del liberalismo al neoliberalismo" en *Revista Archipiélago*, N° 29, Barcelona.
- SOUTHWELL, M. (2000) "Nuevas herramientas para nuevos debates. Un análisis de procesos educacionales desde el análisis político del discurso" en *Propuesta Educativa*, año 10, N° 22, Junio.
- TIRAMONTI, G. (2003) "Estado, educación y sociedad civil: una relación cambiante" en Tenti Fanfani, E. *Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso*. Altamira, Buenos Aires.
- _____ (2004_a) "La configuración fragmentada del sistema educativo argentino" en *Cuaderno de Pedagogía*, Año VII, N° 12, Agosto.
- VELAZQUEZ, G. (2008) *Geografía y Bienestar. Situación local, regional y global de la Argentina luego del Censo de 2001*. Eudeba, Buenos Aires.
- VEZUB, L. (2005) "El discurso de la capacitación docente. Una aproximación a las políticas de perfeccionamiento en la provincia de Buenos Aires" en *Revisa Espacios en Blanco*, N° 15.
- WEILER, H. (1996) "Enfoques comparados en descentralización educativa" en Pereyra, M. y otros (comp.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Pomares-Corredor, Barcelona.

FUENTES CITADAS

PUBLICACIONES OFICIALES:

DIRECCION GENERAL DE CULTURA y EDUCACION DE LA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES:

Prioridades bonaerenses para una mejor educación. Líneas de acción 2003. 2002_b.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS:

Censo Nacional de Población y Vivienda: 1991 y 2001

HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA:

Ley de Educación Técnico Profesional n° 26.058/05.

Ley de Financiamiento Educativo n° 26.075/05.

Ley de Educación Nacional n° 26.206/2006.

HONORABLE LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS:

Informe del Director General de Cultura y Educación, Lic. José Octavio Bordón, ante las comisiones de Educación de la Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, 16 de mayo de 2001.

Dirección electrónica: <http://www.ed.gba.gov.ar/>.

Ley de Emergencia económica n° 12727/2001.

Informe del Director General de Cultura y Educación, Mario Oporto ante la Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, 7 de mayo de 2002.

Ley de Ajustes en el sistema educativo bonaerense n° 12867/2002.

Ley Provincial de Educación n° 13.688/2007.

CAPITULO I

GOBIERNO, REPRESENTACIONES Y ANDAMIAJES JURIDICO-INSTITUCIONALES

Introducción

El problema de gobierno ha sido y es una preocupación constante en la historia desde el momento mismo que el hombre pasó de ser un animal viviente a un homo económico –en tanto sujeto de interés- y político –en tanto sujeto de derecho-. Comúnmente al término gobierno se lo vincula al estado, designando con él a la vez a los órganos institucionales formalmente reconocidos y a los mecanismos a través de los cuales se lleva a cabo la acción pública, sobre todo aquella relativa al poder ejecutivo²². Lucio Levi (en Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1991) dirá que si bien esta acepción es la más usual en el lenguaje político corriente, hay otras que reconocen a otros actores –“personas”- que ejercen el poder político en la determinación de “la orientación política de una cierta sociedad” (p. 710), aunque continúa estando circunscripta a la vinculación gobernantes – gobernados. Será Foucault y sus seguidores quienes indagarán sobre esa

²² Véase por ejemplo el diccionario de Molina y Delgado (1998) para quienes gobierno “adquiere significados concretos diversos que pueden aludir a la forma de organización global en un Estado (o régimen político); a la acción misma de elaboración de las políticas públicas (o gobernación); o a la organización institucional donde reside la autoridad formal del Estado” (p. 57), haciendo alusión en esta última a los “poderes públicos tradicionales – legislativo, judicial y ejecutivo-“ o sólo como sinónimo de este último.

otra forma de gobierno: el gobierno “de sí”; ampliando su significado al concebirlo como la dirección, la formación, la guía de la conducta de los otros y de sí mismo; es decir como una relación entre los individuos, grupos y poblaciones entre sí y consigo mismos. De modo tal que en el primer sentido el gobierno sería un conjunto de acciones que incitan, inducen, desvían, facilitan, dificultan, obligan o impiden la acción de los otros y que trabajan sobre un campo de posibilidades en el que se puede inscribir el comportamiento de los sujetos. En el segundo sentido gobernar será las maneras en que uno mismo trata de dominar las pasiones, los deseos o sus propios instintos. Pero es la relación entre ambos sentidos, “el gobierno de sí y el gobierno de los otros” (Foucault, 2009), el “gobierno del alma y de la vida” (Foucault, 1991_b) en donde puede observarse el arte de gobierno que se racionaliza en leyes, programas, documentos de política o en otras prácticas menos formalizadas tales como la seguridad, el trabajo social y educativo²³.

La preocupación por el *buen gobierno* –en su forma política²⁴- ya estaba presente en la Antigüedad en esa clásica tipología de las buenas y malas artes de gobernar: las primeras serían la monarquía, la aristocracia y la democracia²⁵; las segundas, la tiranía, la oligarquía y la demagogia;

²³ Se considera necesario explicitar la diferenciación entre gobierno y dominación, ya para Foucault esta última es tanto una estructura global de poder como una situación estratégica consolidada a lo largo de la historia, una relación de fuerza que está bloqueada y congelada; mientras que las técnicas de gobierno se encuentran entre los juegos de poder y los estados de dominación; es decir es una “dimensión heterogénea de pensamiento y acción”... [reconociendo] esa capacidad de acción y de ajustarse uno mismo” (Rose, 1999: 4).

²⁴ Las otras formas o tipos de gobierno son el gobierno de sí mismo (la moral) y el gobierno de la familia (la economía), entre las que se establece una continuidad ascendente –la pedagogía- y descendente –la policía-. Esta continuidad entre los tres tipos descriptos por La Vayer darán lugar al *buen gobierno*. Tal como se analizará más adelante, en otro de sus escritos Foucault observa cómo se le dotará a la policía un papel “esencialmente moral”, siendo su objetivo estratégico “inculcar a la población modestia, caridad, fidelidad, asiduidad” (Foucault, 1991_a: 128).

²⁵ De acuerdo a Pasquino para Platón las formas de gobierno eran dos: monarquía y democracia, y será Aristóteles el que al dar el ejemplo de Esparta incluirá a la tercera. Véase (en Bobbio Matteucci y Pasquino, 1991). Foucault (2009) transcribe una cita de

siendo el buen gobierno el resultante de las posibles combinaciones o fusiones de las tres formas buenas. Pero es recién en el siglo XVI que surge la idea de gobierno en su versión moderna²⁶, con el fin del encantamiento del mundo (como denomina Weber al proceso de secularización de las ideas, las culturas y las instituciones públicas), la constitución de los grandes estados administrativos y el protagonismo de la política en tanto capacidad de los estados, no sólo para monopolizar el uso de la violencia física, sino también para construir consensos entre los hombres y posibilitar la convivencia entre ellos.

Una idea de gobierno que en su forma política liberal le adjudicará al estado el poder de unificar voluntades, intereses, objetivos. Una idea de gobierno que se irá perfeccionando a través de discursos filosóficos, políticos y jurídicos que se estructuran sobre grandes dicotomías: público/privado, estado/mercado, coerción/libertad, legalidad/ilegalidad. Tecnologías de poder e intelectuales que se materializan en alianzas o vínculos –relativamente estables- (Gramsci, 1950) entre el estado y la sociedad para la definición de las estrategias de control, para la distribución de las fuerzas reguladoras entre ellos –“dialéctica del control social”-. Y que a partir sobre todo de fines del siglo XVIII y a lo largo de los siglos XIX y XX se traducirán en una red de normas, leyes e instituciones de funcionamiento centralizado y jerárquicamente establecido. Un aparato administrativo, un conjunto de análisis y saberes primero sobre un territorio, luego sobre el cuerpo de un individuo y sobre una población –

Platón en su Carta V en la que habla de las tres formas: “Cada uno de los gobiernos tiene... su lengua... Una es la de la democracia, otra la de la oligarquía, otra la de la monarquía” (en p. 278).

²⁶ En su texto sobre la gubernamentalidad Foucault analiza una serie de tratados sobre el arte de gobernar escritos entre mediados del siglo XVI y finales del siglo XVIII (Maquiavelo, Le Vayer, Rousseau, Quenay, La Perrière), en los cuales se debate acerca de qué se entiende por el gobierno del estado o gobierno en su forma política mostrando cómo va emergiendo “un tipo de racionalidad... intrínseca al arte del gobierno” (1991b: 11). Cuestión que reaparece con fuerza en el siglo XIX durante el proceso de formación de los estados nacionales.

considerada como “una serie de seres vivos que son atravesados, comandados, regidos por procesos de leyes biológicas”- dando lugar al nacimiento de la biopolítica (Foucault, 1981/2; 2007).

Pero Foucault alertará que el pasaje de una sociedad de soberanía – cuyo objeto era el territorio- a una sociedad disciplinaria –el cuerpo- y de ésta a una sociedad de gobierno –la población- no debe interpretarse en términos de sustitución, sino más bien de desplazamientos²⁷ en el que *gobierno – población – economía política* son componentes de una serie que todavía perdura. Son tres momentos que muestran la “ligazón histórica profunda existente entre un movimiento que hace resucitar la constante de la soberanía dentro del problema ahora central del arte de gobierno, que hace aparecer a la población como un dato, un campo de intervención, como el fin objetivo de las técnicas de gobierno, y que aísla a la economía en tanto sector específico de la realidad, y a la economía política como ciencia y como técnica de intervención del gobierno en este campo de la realidad” (Foucault, 1991b; 24).

Esta breve introducción intenta circunscribir el modo en que se trabajará a esta categoría estructurante del arte de gobierno o racionalidad gubernamental en los siguientes capítulos. Interrogarse acerca del arte de gobierno del sistema educativo supone analizar cómo se estructura y reestructura ese campo discursivo y simbólico; qué viejas y nuevas estrategias de poder implica; qué alianzas, acuerdos, intercambios se producen; y el modo de interpelación al estado, a individuos, poblaciones, instituciones, agentes políticos y educativos implicados en él.

A continuación se describirá desde un abordaje teórico-histórico tres cuestiones que se irán retomando y relacionando a lo largo de esta tesis y

²⁷ Foucault utiliza el término “triángulo” de la soberanía, la disciplina y la gubernamentalidad, en cuyo centro se ubica a la población como el modo de analizar los regímenes de poder de las sociedades liberales y que darían cuenta de las maneras en las cuales se descubren nuevos problemas para el gobierno y se inventan nuevas formas de gobierno, a la vez que se recodifican a las preexistentes.

que intentan observar cómo se va resolviendo en un campo específico esa pregunta kantiana acerca de quién/es gobierna/n a los otros: ¿A quiénes se les otorga la autoridad y legitimidad para la conducción o dirección de la vida de los otros? Pregunta casi dilemática que se revuelve a través de acuerdos o alianzas en las que pueden observarse amalgamas de formas públicas y privadas del buen gobierno, o como lo describiera La Vayer esas vinculaciones entre la moral, la economía y la policía. Dichas cuestiones son el debate en torno al tema de las representaciones políticas implicadas en la relación entre gobernantes – gobernados, la definición de una organización jurídico-institucional en esa búsqueda de “una autoridad para la autoridad” (Rose, 1999)²⁸ y el modo de procesamiento del par libertad – seguridad en las políticas sociales y educativas.

Gobierno y representaciones políticas

Representación política en un sentido amplio puede entenderse como la forma de organizar el proceso de toma de decisiones en un sistema político determinado o en una institución específica. Implica una separación entre quienes mandan y quienes obedecen, entre gobernantes y gobernados, en la que están presentes las cuestiones de poder, gobierno, autoridad, decisión y control. De acuerdo a las principales teorías de estado y de democracia pueden observarse diferentes visiones de la representación tanto desde el punto de vista histórico como teórico.

El debate que el mismo ha suscitado se constituyó en uno de los centrales en el análisis de las democracias del siglo XX. Específicamente, las formas de mediación política en el pasaje del parlamentarismo clásico a la democracia de partidos de masas se vinculan a los diferentes significados

²⁸ “Para gobernar uno... debe estar condenado a buscar una autoridad para su autoridad” (Rose, 1999: 27).

que le otorgan a la representación. La polémica parlamentarismo-antiparlamentarismo que se entabla entre Hans Kelsen y Carl Schmitt en los años '20 y '30 son producto en gran medida de dicho pasaje, así como de los cambios que se suscitan en las primeras décadas del siglo pasado en Alemania, con el desenlace de la Guerra Europea, el Tratado de Versalles, la Constitución de Weimar y la extensión del sufragio. De ahí que muchos de los argumentos esgrimidos por estos autores deben ser históricamente situados. Sin por ello dejar de reconocer la actualidad y utilidad de muchas de sus concepciones (Novaro, 2000) para entender algunas cuestiones de los debates que tienen lugar en la modificación del aparato de gobierno del sistema educativo bonaerense en 1994 acerca de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, entre el poder central y el poder local, entre funcionarios del estado y los ciudadanos, tal como se analizará en el capítulo III.

Se considera necesario realizar una breve referencia a Max Weber, quien si bien no elabora una teoría de la representación (término del que desconfía dada su polisemia y ambigüedad y sólo aborda colateralmente), su sociología de la dominación y la búsqueda de un equilibrio entre la burocracia y el liderazgo político brindan una serie de elementos que le permiten tanto a Kelsen como a Schmitt elaborar visiones contrapuestas acerca de la representación. Así el primero formulará la *teoría normativista –pura- del derecho* cuya premisa principal es considerar que el perfeccionamiento de la administración burocrática garantizaría el gobierno libre e impersonal de las leyes; en tanto Schmitt expondrá su *teoría de las formas jurídico-políticas* defendiendo la necesidad de introducir el elemento personalista en aquel: la “persona representativa”. En ambas teorías se pone de manifiesto esa clásica tensión entre representación ascendente y representación descendente, entre representación agregativa de intereses particulares e identidad que aún hoy perdura.

Tres preguntas son centrales para circunscribir el tema de la representación política: ¿Quién gobierna? ¿Quién es soberano? ¿Quién decide? Interrogantes que cobran una nueva significatividad en la Modernidad, en la cual si bien el estado deja de ser absolutista persiste la tensión entre las categorías políticas de soberanía y crítica, señaladas por Hobbes (en Koselleck, 1959), en tanto emanación de una “auctoritas” que permite construir un orden que, al ser artificial –creado por los hombres-, puede ser cuestionado, radicando ahí su debilidad²⁹. Weber sostiene que si bien el estado es una “asociación de dominio de tipo institucional con el monopolio del poder legítimo” (1992: 1056), una visión estrechamente jurídica no proporciona suficientes elementos de análisis para caracterizar la vida política moderna. Es en este sentido que plantea buscar un equilibrio entre dirección política y burocracia, entre líder y funcionario según las nuevas condiciones que impone la democracia de masas; en la cual la representación sería un principio de autoridad constitutivo del orden, cuya forma típica es la “representación libre”. En ésta el representante (elegido o designado) es independiente, es decir que puede tomar decisiones políticas de acuerdo a sus convicciones objetivas, la que revisten un carácter de “deber moral” y en la que los representados consideran que deben “admitirla como «legítima» y vinculatoria para ellos” (Weber, 1984: 88; 1992: 235-6).

A la pregunta quién gobierna Weber responderá el líder o jefe político a quien le cabe la dirección del estado³⁰, cuyo ámbito de formación

²⁹ Según Koselleck dos movimientos definirán a la Modernidad y al pensamiento político burgués a partir de Hobbes: 1) una doctrina jurídica que esté por encima de los partidos y los hombres, y 2) la separación entre acción (externa) y conciencia (convicción subjetiva), dando lugar a esa gran dicotomía moderna a la que ya se hizo referencia: hombre público y hombre privado.

³⁰ Tres características del líder emergen de la definición de representación libre: responsabilidad, reconocimiento y carisma. La responsabilidad es la que diferencia la representación de la mera agregación de intereses, es un “compromiso ético” del líder hacia sus seguidores. El reconocimiento “del pueblo” sería el elemento ascendente de la representación que se basa en “cierto mínimo de consenso” o aprobación y que se

es en un primer momento el Parlamento, luego reconocerá a la figura del Presidente³¹. Puede observarse cómo deja planteado los límites de la burocracia –en tanto legítima dominación a través de conocimiento experto- y el reconocimiento de la política y el poder personal como factores necesarios y positivos de un “estado popular”.

Esta cuestión será criticada por Kelsen quien considera que la única vía para la consecución y preservación de un *gobierno libre* es eliminar todo elemento personalista y regirse por el imperio de la ley. De ahí que quien es soberano y quien gobierna es esa ley suprema denominada *constitución*, fuente de validez de todas las demás normas que emanan del parlamento como producto de la deliberación. El parlamento es quien decide en tanto “construcción de la voluntad normativa del Estado” (Kelsen, 1988: 86); órgano colegiado elegido por el pueblo mediante el sufragio universal, en el cual se forma la “voluntad decisiva del estado”. He aquí su concepción pluralista, sustentada en la idea de libertad regulada por dos principios: el de la mayoría y el de la “formación indirecta de la voluntad”.

En tal sentido, para Kelsen no hay contradicción entre la pluralidad de intereses de los individuos y grupos y el parlamentarismo, pues es

manifiesta a través del voto y del juicio de sus actos. Ambos suponen la dimensión pública del liderazgo político. Y, por último, el carisma sería el elemento aglutinante de los otros dos, ya que todo sistema político requiere de creencias –subjetivas- que vinculen las instituciones con los hombres. Para Weber inicialmente el carisma es “virtud personal”, “cualidad extraordinaria” que implica un proceso de “comunización de carácter emotivo” (1992: 194), y que, con la secularización, en el estado moderno se va resolviendo el problema de su institucionalización y sucesión al ir sufriendo un proceso de objetivación (p. 869) y despersonalización (“rutinización del cargo” o “carisma del cargo” –p. 199-), en el cual dicha capacidad se torna una cualidad objetiva que puede ser enseñada (p. 876), aunque mantenga su carácter extraordinario. A este proceso lo denomina la “transformación antiautoritaria del carisma” (p. 214): el pasaje de la virtud personal a la virtud pública regulada por determinadas instituciones y que se adquiere por decisión de los ciudadanos.

³¹ En 1918 Weber propone fortalecer al parlamento y constituirlo en un espacio de “política positiva” que supere la lucha de las facciones de los partidos y cumpla con las funciones de responsabilidad, selección de los jefes y del control de la administración (1984: 94; 1992: 1095). Luego se inclinará hacia un régimen presidencialista, en el cual la elección del líder surja del voto popular.

justamente éste el que se constituye en el órgano agregativo de intereses particulares (p. 95) y por lo tanto es quien representa. Está presente en su teoría la idea de la representación como regla jurídica y como función legislativa, retomando de Hobbes su intento de «juridizarla» y expulsando del pensamiento jurídico las ideas de voluntad, autoridad, soberanía, liderazgo e identidad. Pueblo y nación son para él abstracciones jurídicas, sin existencia real, reduciendo de este modo la representación a una metáfora de la función del poder legislativo, a una “ficción” (Kelsen, 1988: 88-89). Queda así en manos de una autoridad establecida por la ley la decisión de dirimir los conflictos de interés entre grupos corporativos, relegando al ejecutivo a una función de administración.

Por el contrario, Schmitt intentará superar esta concepción dual entre lo institucional y lo personal, retomando para ello muchos elementos de Weber. Sostendrá que la representación política no es un fenómeno de carácter normativo, sino “existencial” (Schmitt, 1982: 209). De ahí que la constitución, además de poseer ese elemento jurídico-formal descrito por Kelsen y otros normativistas, también posee un elemento político-formal, cuyos principios rectores son la identidad y la representación (p. 205). Es decir que a la “esencia última del Estado” le contrapone la “especie del ser”, un “ser de presencia pública” (p. 209) cuyas condiciones y lógicas de funcionamiento son diferentes y no deben confundirse, ni fundirse en una sola.

En tal sentido, la soberanía para Schmitt no reside en una norma, aunque ésta sea la ley suprema de un Estado de Derecho –en tanto ley anterior a su constitución, obligatoria para todos y “válida para todos los tiempos” (Schmitt, 1990: 54)-, pues todo orden jurídico descansa en una decisión política. Y quien decide es el gobernante, depositario de una autoridad que trasciende la legalidad y representante de la unidad política de un pueblo, que en una democracia plebiscitaria la encarna el Presidente

o jefe de estado, considerado como uno de los sujetos de poder constituyente, junto con el Pueblo (Schmitt, 1982: 204-217; 1990: 55-56). Retoma las tres características del liderazgo político carismático de Weber que, junto con la teoría de la democracia plebiscitaria, le brindan los componentes básicos de esa “persona representativa” (autoridad, unidad política y publicidad), avanzando hacia una teoría de la representación simultáneamente institucional y personalista. En la que intenta demostrar que los “poderes excepcionales de los líderes políticos” nunca son desactivados por completo, estando presentes también en situaciones de normalidad institucional. A su vez que la representación trasciende una racionalidad exclusivamente individual, tal como lo planteaba Weber. Por último que se representa una idea que en la Modernidad ya no puede ser más “sustancial” (como en la Iglesia de Roma), sino más bien será una apelación a esa idea.

Para entender la noción schmittiana de persona representativa es necesario vincularla con la cuestión de la “forma política” entendida como “estructura generadora de vida en que se articulan normas y decisiones”. Es el estado, en tanto “status de la unidad política” y representación de esa unidad, la particular forma política moderna cuya función fundamental es “realizar el Derecho”. “Idea de orden” en que se referencia la autoridad del estado que como ya se enunciara no descansa en una norma, sino en la voluntad (Schmitt, 1982: 207). La representación nace de esa voluntad popular, de una identidad o fuerza sin forma. Si la representación corresponde a la autoridad y la voluntad soberana es identificación –en tanto “proceso de distinción amigo-enemigo” (p. 213)-, el liderazgo carismático será el que posee la capacidad de producir identidad. Identidad que reviste un elemento perenne no racional y se realiza sobre la base de relaciones de autoridad y reconocimiento que presupone esa forma política (Novaro, 2000: 205). De tal modo que en las democracias de masas el

representante “encarna” lo que hay de homogéneo en los representados y expresa una voluntad popular que se manifiesta “por obra del representante mismo, de su cualidad para «identificarla»” (Schmitt, 1990: XIX); siendo ésta la “auténtica democracia”³².

En América Latina la discusión ha girado alrededor del eje parlamentarismo versus presidencialismo a partir de la década de los ´80, cuando la mayoría de los países de la región inician su transición a la democracia bajo la ruptura de aquellas tradicionales alianzas con los sectores medios urbanos y populares, sobre las cuales se había constituido el estado en su vertiente social. Específicamente los primeros estudios se abocaron a la búsqueda de posibles respuestas al siguiente interrogante: “¿tiene el presidencialismo algo que ver con la inestabilidad política de las democracias iberoamericanas?” (Linz, 1990: 128). En el análisis comparativo que realiza este autor la respuesta será afirmativa, dado que – entre otras razones- el juego político en los presidencialismos poseería un carácter de suma-cero (“juego imposible”) que las formas parlamentarias supuestamente subsanarían. Posteriormente surgieron en la investigación política latinoamericana otras posturas que intentan superar esa visión/opción dicotómica, tratando de encontrar dimensiones de análisis que explicasen las formas políticas de gobierno que se perfilan como tipos de presidencialismo más o menos mayoritario o más o menos pluralista (Lanzaro, 2001). Las dimensiones seleccionadas por los politólogos que participan de este análisis (Novaro, Garretón, Siavelis, entre otros) son los modos de relación –competencia y coordinación- entre los poderes ejecutivo y legislativo; las características y vinculaciones que asumen la centralización y descentralización de los diferentes niveles de estado; las culturas políticas; el sistema de partidos y regímenes electorales; el

³² Será esta idea de “auténtica democracia plebiscitaria” fundada en la “homogeneidad nacional indivisible” la que lo llevará a adscribir en 1933 al nazismo, defendiendo la identidad entre el estado, el movimiento y el pueblo –el estado total-.

funcionamiento de aquellos organismos que sin formar parte del casco del gobierno tienen incidencia en la definición de las políticas públicas; los estilos de liderazgo político, los cuales constituyen una dimensión transversal a las anteriores, limitando o potenciando el complejo institucional, las formas de procesar los disensos y de ejercer la competencia y el poder político. En ellos puede reconocerse algunos elementos de la polémica Kelsen-Schmitt.

Este tipo de análisis cobra mayor protagonismo en los momentos de reforma de los marcos constitucionales y legales. Así puede observarse cómo en los debates parlamentarios de Argentina y la Provincia de Buenos Aires –que se analizarán en los dos próximos capítulos- están presentes las discusiones en torno a la representación que en las llamadas constituciones de tradición liberal se resolverá a favor de una representación libre, cuyo máximo defensor será Juan Bautista Alberdi. Mientras que en la era del constitucionalismo social se inclinarán hacia una representación colectivista –representativa de ese sujeto colectivo llamado trabajador o más genéricamente pueblo- encarnada en los partidos políticos, las organizaciones de intereses corporativos y sobre todo en la figura del líder carismático y la identidad/lealtad que se forja a su alrededor, tal como se refleja en las constituciones de 1949 tanto a nivel nacional y provincial (cuadro I del Anexo), como así también configura una serie de nuevos elementos constitutivos de la cultura política argentina y bonaerense.

A fines del siglo XX, estos diferentes tipos de representación política –que ponen de manifiesto las formas de mediación y de decisión entre la sociedad y el estado-, vuelven a convertirse en interrogantes en un contexto en el que las instituciones representativas (sea el poder ejecutivo, el parlamento o legislatura, sean los partidos políticos, los sindicatos o los propios sistemas educativos) ya no producen las identificaciones de antes. ¿Cómo se modifican las representaciones y qué nuevas figuras político-

educativas emergen, en las que puede observarse el modo en que se materializa esa distribución de las fuerzas reguladoras entre los niveles y aparatos estatales y los sectores de la sociedad? Este es uno de los interrogantes que acompañará la indagación de los próximos capítulos.

Constituciones, leyes y estado

Ese movimiento de institución de una doctrina jurídica que esté “por encima de los partidos políticos y los hombres”, tal como lo postulaba Hobbes será una de las características constitutivas del arte de gobernar de las democracias liberales. Un régimen que se sustenta en un sistema estatal, una constitución escrita, las estructuras jurídicas e institucionales reguladoras de la población y el territorio. Movimiento que en el caso argentino se va concretando después de 1810 con la formación de los estados provinciales y el estado nacional, siendo una de las primeras acciones de los gobiernos iniciar el proceso de elaboración de las constituciones. Es decir concretar ese acto constitutivo de una nación – unidad de una pluralidad- y que de acuerdo a las visiones normativistas la funda como estado³³. Una ley suprema de la cual dependen todas las demás leyes al ubicarse en la cúspide de esa pirámide jurídica que rige la vida de las instituciones e individuos que habitan esos territorios; en la que se establecen principios, garantías y derechos, las relaciones de poder entre los niveles del estado (nacional, provincial y municipal), entre el ejecutivo, legislativo y judicial, estableciendo “una normatividad... de cuño

³³ Para Kelsen (1976) el estado es una entidad jurídica que se legitima creando el Derecho. Si bien este autor reconoce la importancia de “garantías jurídicas concretas” para asegurar que los actos jurídicos se correspondan a las leyes generales, será los constitucionalistas posteriores quienes reconocerán, junto a ese componente formal del Estado de Derecho, un componente “material o de contenido” que implica una concepción determinada de “los derechos subjetivos y las garantías de las personas” (Vanossi, 1982: 6).

procedimental y consuetudinario, al conformar (limitar y condicionar) las acciones y deliberaciones del estado y la sociedad” (Oliveira, 2007: 212). Una tecnología de poder político que para gobernar se asocia a una técnica intelectual y transmite lenguajes, saberes, controles, procedimientos, permisos y prohibiciones, modos de conducirse en pos de un orden político y social.

“El Estado de Derecho es el Estado Constitucional basado en la democracia y el pluralismo que supone, en términos generales, soberanía popular, representación de los gobernados, consenso por sobre la coerción en las decisiones políticas, separación de poderes, limitación y control del poder, libertades individuales y derechos sociales... la garantía final se encontrará en el terreno mismo de la sociedad, tanto en los hechos como en las ideas, vigilando los comportamientos políticos y las conductas humanas” (Inserción solicitada por el diputado convencional González en Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente, 1994: 1783).

Más allá de esta visión jurídica del constitucionalismo social, se considerará aquí a la constitución como un texto que pone de manifiesto acuerdos básicos acerca de la manera de hacer y de pensar al estado, la sociedad y los hombres –en tanto sujetos de derecho-. Pero no desde una visión que supone la estatización de la sociedad, sino por el contrario con la intención de observar cómo se va gubernamentalizando el estado o más específicamente el lugar que ocupa el estado en las prácticas específicas de gobierno (Foucault, 1983; 1991_b; Deleuze, 1987; Rose, 1999). Cuestión que será ampliada en el próximo capítulo cuando se analicen las matrices

normativas que estructuran campos de sentido en el arte de gobierno del sistema educativo bonaerense.

La lectura de las constituciones y más aún los proyectos y debates que tienen lugar para su sanción y modificación pueden ser una fuente de análisis que, al investir la fuerza de hacer que determinadas acciones sean pensables y practicables, posibiliten observar las racionalidades políticas específicas implicadas en ellas. Racionalidades que se caracterizan por regularidades que poseen en primer lugar una “*moral distintiva*” –en tanto están implicadas “concepciones de la naturaleza y alcance de la autoridad legítima, de la distribución de autoridad a través de diferentes zonas o esferas (política, militar, pedagógica, familiar) y de los ideales o principios que deben dirigir el ejercicio de la autoridad: libertad, justicia, igualdad, responsabilidad, ciudadanía, autonomía”-; en segundo lugar un “*carácter epistemológico*” –al estar articuladas “a una cierta comprensión de los espacios, las personas, los problemas y los objetos a ser gobernados” (Rose, 1999: 26); y por último, “*un idioma o lenguaje distintivo*” (p. 27) –“una maquinaria intelectual que hace a la realidad pensable-, es decir, [racionalidades que] son moralmente coloridas, están basadas en el saber y se hacen pensables a través del lenguaje” (Rose y Miller en Sozzo, 2005: 165).

Desde este abordaje que supone un análisis no jurídico de las constituciones, sino político pueden señalarse diferentes tradiciones involucradas en los tres tipos de racionalidades políticas dominantes: liberal, social –*welfare*- y postsocial o neoliberal³⁴. Así puede señalarse

³⁴ Estos tipos de racionalidades políticas no siempre serán denominados de la misma manera. Rose menciona al “liberalismo”, “liberalismo social” y “liberalismo avanzado” o “neoliberalismo” (1997; 1999); De Marinis (2002) señala diferentes “estaciones” de la racionalidad política: liberal, keynesiana y neoliberal. Pero ambos coinciden que cuando los estudios sobre la gubernamentalidad hablan de ellas no se refieren a “épocas” determinadas, sino por el contrario van produciendo una amalgama, van configurando una multiplicidad de intentos de racionalizar el ejercicio del poder, los estilos de gobernar, las

tres momentos en la sanción y reformas de las constituciones nacionales y bonaerense (cuadro I del Anexo): un primer momento fundante en el que se plasma el proyecto democrático liberal de mediados del siglo XIX, en el cual se instituye un sistema de instrucción pública basado en la principalidad del estado, primero reflejada en el financiamiento educativo (único artículo referido a educación de la Constitución del entonces Estado de Buenos Aires de 1854), luego también en el gobierno y en el ejercicio del poder pedagógico y administrativo, garantizando la libertad de enseñanza –“derecho de enseñar y aprender”- y acordando modos de participación y regulación escolar con los sectores civilizados de la sociedad civil encarnados en la figura del “buen vecino” (Constitución de 1873). Poder pedagógico que irá monopolizando el ejecutivo a medida que adquiere mayor presencia territorial el estado nacional y provincial con la imposición del orden civilizatorio y el auxilio de la ciencia de la administración que se refleja por primera vez legislativamente en la Reforma Constitucional de 1889. Asimismo se irá homogeneizando la formación de un sujeto político único, esencializado, primero “universal” –imbuida de la moderna ética republicana-, luego “argentinizado”³⁵ –basada en el culto de una tradición inventada y “la formación de un ambiente histórico nacional” (Rojas, 1922: 354)- y posteriormente “en la fe en Dios, el amor a la Patria y el afecto a la familia” (Noble, 1937: 47). Ambos componentes –de culto a las instituciones patrias y de moral cristiana- aparecen prescriptos en la Constitución de 1934³⁶ (artículo 190 inciso 1º) y

técnicas y estrategias implicadas en ellos que pertenecen a tiempos dislocados, tal como se ampliará en el capítulo II.

³⁵ Véase Giovine (2008), capítulos I y IV respectivamente.

³⁶ Permanencias de un discurso de poder pese a que esta constitución es la única fuertemente cuestionada por los convencionales constituyentes de 1994, al considerarla parte de ese “modelo de país excluyente y plagado de prácticas autoritarias... [que] organiza un tipo de educación... autoritaria que patriotizó el sistema y lo homogeneizó” (diputada convencional Carranza del Frente Grande en Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente, 1994: 1457). Ejemplo de “autoritarismo de corte fascista”, cuyo proyecto educativo... dista... del proyecto democrático y democratizador al que

permanecen aún en la Constitución de 1994 (artículo 199)³⁷; reafirmandose esa función tutelar en la formación de los ciudadanos en la que se combinan componentes de la moderna moral cívica y de la moral católica.

Como así también se va configurando esa matriz de gobierno estatalmente centralizada (que se trabajará específicamente en el próximo capítulo) reforzada en ese segundo momento del constitucionalismo llamado *constitucionalismo social*. Es la Reforma Constitucional de 1949 la que concretará prescriptivamente esta corriente del pensamiento político basada en las ideas económicas del keynesianismo, la seguridad social y la democracia liberal. En ella el estado no sólo es interpelado como actor político con capacidad de monopolizar el uso de la fuerza física y construir consensos para el mantenimiento del orden, sino también de constituirse en un actor económico clave, siendo uno de los principales problemas a resolver la articulación entre la legitimidad del estado, el bienestar común y la libertad económica³⁸. Cuyas articulaciones en el caso de Argentina estarán dadas por los componentes de la doctrina peronista basados en la justicia social, la cultura del trabajo y la asistencia social. La universalización de estas últimas –y tal como se trabajará en el capítulo IV- implicaran tres grandes modificaciones: la necesidad de extraer un saber

aspiramos (diputada convencional Nava del Frente Grande en p. 306).

³⁷ Sólo la Constitución de 1949 será confesional: “formar la personalidad de los niños en el amor, de las instituciones patrias y, en los principios de la religión católica apostólica romana, respetando la libertad de conciencia” (artículo 36).

³⁸ Los estudiosos del denominado *welfare state* (traducido como estado de bienestar social, de providencia o social) afirman que es difícil circunscribir teóricamente esta racionalidad política que surge para resolver una fase crítica del capitalismo histórico, cuyos primeros antecedentes se remontan a la Alemania de Bismark. Así para algunos será la posibilidad de coexistencia entre una democracia social y el modo de producción capitalista que encontraron los socialismos europeos de entreguerras y posguerra (Pico, 1987). Para otros es el esfuerzo por compatibilizar la libertad, la igualdad y la seguridad – física y social- (Hecló en De Felice, 1985), cuyos componentes básicos serían la democracia de masas, la política económica keynesiana, la universalización y legalización de las políticas públicas sociales (Logue, 1979; Offe, 1984; 1990). En el caso de Argentina, al igual que en América Latina, no se establecerá entre estos tres componentes una relación de necesidad, ya que predominará durante su vigencia una constante inestabilidad política y ciclos cívico-militares.

específico de los segmentos poblacionales para el diseño de “un mapa de Asistencia Social de la República” (Tenti Fanfani, 1989: 75) que garantizase el derecho a la vida, la defensa de la infancia y su acceso a la educación; una tecnología de administración de una población que se convierte en objeto de intervención y la necesidad de personal experto – poseedor de un conocimiento específico acreditado institucionalmente³⁹- en este tipo de trabajo social y educativo.

Correlativamente a la estructuración de este sistema estatal también habrá una fuerte interpelación a la familia, ya que “la educación de los hijos es un derecho de los padres” (Sampay citado por el diputado convencional Aníbal Fernández del Partido Justicialista en Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente, 1994: 1463). En tanto al estado le cabrá el papel tutelar y a las escuelas oficiales y particulares el de colaborar⁴⁰ en la formación de ese nuevo ciudadano al que debe formárselo en el compromiso social para el bien común del pueblo argentino⁴¹.

Derechos de la familia, del trabajador, de la niñez, la ancianidad, de la educación y la cultura que en la parte declarativa de las leyes supremas⁴² –y pese a los frustrados intentos de la década de 1980⁴³- recién volverán a ser garantizados formalmente en las constituciones nacional y provincial de

³⁹ En este momento aparecerán las primeras escuelas de asistentes y visitadoras sociales que modificarán esa asistencia vinculada a la caridad, cuya figura representativa eran las “damas de la beneficencia” –pertenecientes a los sectores de clase alta- nucleadas en la principal institución creada en 1823: la Sociedad de Beneficencia. Véase Tenti Fanfani (1989). En el sistema educativo irán apareciendo los gabinetes psicopedagógicos, tal como se verá en el capítulo II.

⁴⁰ Véase artículo 29 de la Constitución Provincial de 1949 en cuadro I del Anexo. Dicho artículo reproduce textualmente el artículo 37 de la Constitución Nacional del mismo año.

⁴¹ El constitucionalista Linares Quintana sostendrá que “en la era atómica, el constitucionalismo sólo puede ser social, que encara al hombre no como individuo aislado sino en cuanto y en función de miembro de la comunidad” (en Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente, 1994: 1786).

⁴² Véase Cuadro II del Anexo.

⁴³ Véase Vanossi (1982).

1994⁴⁴, junto a otros que integran los llamados derechos de cuarta generación y que forman parte de ese corpus jurídico de derechos humanos fundamentales y de las nuevas políticas de identidades⁴⁵:

“Dentro del moderno constitucionalismo resulta esencial consagrar normas contrarias a todo tipo de discriminación a fin de asegurar el objetivo de constituir una sociedad equilibrada y armónica” (diputados convencionales Correa y Ottonello –Partido Justicialista- en Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente, 1994: 647).

Ampliación de derechos ciudadanos constitucionalmente reconocidos que se combinará con la individualización de las políticas sociales y educativas que se van plasmando en esos otros niveles de la pirámide jurídica integrado por leyes, resoluciones, planes, programas y proyectos, así como en otros espacios no estatalmente formalizados. Nuevas políticas y juricidades que se van imbricando a ese nuevo tipo de racionalidad neoliberal, en el que mutan las articulaciones entre lo social, lo estatal y lo económico dando lugar a nuevas y múltiples formas de gobernar.

Para una mayor comprensión es necesario traer a colación esa afirmación de Schmitt acerca de los “poderes excepcionales de los líderes políticos” mencionados en el anterior apartado. Ya hay en Schmitt una concepción del orden como contingente, en donde la excepción es una

⁴⁴ Objeto de estudio del capítulo III.

⁴⁵ Los artículos 11 y 12 en los que se reconocen estos derechos fueron votados por unanimidad en la Convención Constituyente de la Provincia de Buenos Aires. Véase Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente (1994: 1669).

posibilidad constantemente presente (Novaro, 2000). Su polémica afirmación de que existe una “contigüidad esencial entre estado de excepción y soberanía” suscitó otra polémica –esta vez con Walter Benjamin⁴⁶-, a la vez que ha posibilitado a autores como Agamben (2004) desarrollar la idea de que el *estado de excepción* no es –tal como lo pautarán la mayoría de las constituciones- una medida excepcional del estado de derecho, en la cual la ley –en tanto normalidad- entra en suspenso en determinadas situaciones de peligrosidad institucional. Más bien recupera ese adagio latino de “la necesidad no tiene ley” en la que la teoría del estado de excepción “se disuelve... en la teoría del status necessitatis” (p. 60). Para Agamben el estado de excepción o de necesidad es un “espacio vacío de derecho, una zona de anomia en la cual todas las determinaciones jurídicas –y sobre todo, la distinción misma entre público y privado- son desactivadas” (p. 99). Tampoco es un “estado de naturaleza, sino que se presenta como la anomia que resulta de la suspensión del derecho” (p.100). Un estado en el que se alojarán “a categorías enteras de ciudadanos... no integrables en el sistema político” y que brindar elementos para interpretar algunas políticas sociales y educativas que parecerían estar reñidas con lo pautado en las constituciones y leyes generales.

Libertad y seguridad en las políticas sociales y educativas

Junto a esos interrogantes constitutivos de la racionalidad gubernamental moderna acerca de quién/es gobierna/n, cómo gobierna/n a los otros y a sí mismos, cuáles son las estrategias desplegadas y los mecanismos implicados para el funcionamiento del gobierno surge otro: si

⁴⁶ Véase de Agamben (2004) el capítulo 4.

el gobierno sólo se ejerce sobre sujetos libres –y esta es la gran diferencia con la dominación- ¿cómo gobernar a individuos libres, a hombres activos y propietarios de su propio destino, a sujetos activos y productivos?

Puede recordarse lo planteado por Freud cuando indaga acerca de la dificultad de los hombres para ser felices y encuentra tres posibles fuentes de sufrimiento del individuo: la "potencia abrumadora de la naturaleza", "la caducidad del cuerpo" y "la insuficiencia de las medidas destinadas a regular las relaciones de los hombres entre sí en el seno de la familia, el Estado o la sociedad" (en Kaes, 1996: 41). Con respecto a esta última –el sufrimiento de origen social- Freud señala que el hombre renuncia a una parte de su propiedad, de su poder soberano, de sus pulsiones sometándose a la coacción de las reglas establecidas por la vida en común a cambio de seguridad. En su libro *El malestar en la cultura* lo resume al decir que:

"El hombre civilizado ha trocado una parte de felicidad posible contra una parte de seguridad... El poder de esta comunidad en tanto derecho se opone al del individuo, censurado con el nombre de fuerza bruta" (p. 43).

Libertad y seguridad se van constituyendo en un par que se refuerza mutuamente, ya que el arte de gobernar liberal se presentará "como administrador de la libertad"⁴⁷ (Foucault, 2007: 84) y la seguridad como el mecanismo a través del cual se asegura el ejercicio de esa libertad, como así también del orden político y social que posibilita la convivencia pacífica entre los individuos. Recuérdese que el liberalismo considera a la libertad como "la facultad que todo hombre lleva en sí de obrar (pensar y actuar)

⁴⁷ Foucault (2006) considera "la inscripción de la libertad no sólo como derecho de los individuos legítimamente opuestos al poder, a las usurpaciones, a los abusos del soberano o gobierno, sino de la libertad convertida en el elemento indispensable para la gubernamentalidad misma" (p. 404).

según su propia determinación, cuyas únicas limitaciones son las necesarias para la libertad de los demás” (Burdeau, 1983: 37). En tal sentido, sería una condición inherente a la naturaleza humana que queda librada a las posibilidades y capacidades de cada individuo, la cual debe ser resguardada tanto contra los abusos del ejercicio de la libertad individual como de las injusticias que se generen de su propio accionar. Es aquí donde se observa una “relación problemática” entre una necesaria “producción de la libertad” –individual y económica- y las fuerzas que amenazan con “limitarla y destruirla” (Foucault, 2007: 84). Es aquí cuando cobra sentido político –y también económico- el gobierno de los otros, tal como se ha descrito en el primer apartado. La ley –en sentido amplio- de acuerdo a esta racionalidad política es la que establecerá los métodos para garantizar la libertad y lo hará basándose en tres principios: la autonomía individual, la propiedad y la seguridad.

Una seguridad que es el precio a pagar por el individuo al “trocar” parte de su felicidad por resguardo y protección que buscará en aquellas instituciones republicanas que se van creando para su tutela: municipalidad, policía, justicia y escuelas. A su vez la seguridad es el “cálculo de ese costo de producción de la libertad” en el arte liberal de gobernar para proteger el interés colectivo contra los intereses egoístas de los individuos. He aquí el componente normativo de la ciudadanía: la virtud cívica⁴⁸ y fundamento del sujeto político que participa activamente en las acciones de gobierno en general y del sistema educativo en particular, tal como se ampliará en el próximo capítulo. Componente del *buen gobierno*, cuya técnica

⁴⁸ Esta cuestión de la virtud cívica o "civismo" se irá afianzando a medida que el liberalismo se proponga como objetivo el establecimiento de un régimen democrático, debiendo asumir un carácter de aceptación por parte de los individuos de los deberes propios de la vida social e implicando tanto una "cualidad moral" al tener que desprenderse el ciudadano de sus "preferencias egoístas" y excluir de su acción la pasividad característica de las relaciones de subordinación, así como una "actitud intelectual" en el sentido de comprender la obligación de la necesidad de su participación política (Burdeau, 1983).

privilegiada será la “policía”, no en el sentido de denominación de una institución determinada para la seguridad física de la población –como se la ha mencionado más arriba-, sino en el sentido amplio como “dominios” u “objetivos” que requieren la intervención del estado (Foucault, 1991_a; 1996: 52; 2006)⁴⁹.

De ahí que para Foucault el juego de poder que se establece entre la libertad y la seguridad sea un rasgo constitutivo de esa “nueva razón gubernamental” y lo que animará “los problemas de... la economía de poder propia del liberalismo” (2007: 86). En este contexto de producción aparece una nueva noción de peligro, de riesgo que la sociedad y el estado deben tratar de minimizar. Un peligro que se socializa y estataliza en el siglo XIX, extendiéndose los mecanismos de control, coacción, coerción y educación, y siendo las ya mencionadas instituciones republicanas las que se encargarán del resguardo y protección de los ciudadanos. Un riesgo que se vincula a la *defensa social*⁵⁰ (Gordon, 1991), cuya mayor expansión se dará desde mediados del siglo XX con la seguridad social; observándose así el pasaje de la virtud cívica a la solidaridad⁵¹ como nuevo horizonte colectivo de sentido.

⁴⁹ Para Foucault (1991_a) la policía aparece en los siglos XVI y XVII como una administración que dirige el estado, siendo su ámbito la justicia, las finanzas, el ejército, a los que se pueden agregar aquellas tareas que en su desarrollo y expansión pasarán a formar parte de su gobierno.

⁵⁰ La defensa social supone una serie de principios, tales como “del *bien y del mal* que sobreentiende que la desviación es el mal y la sociedad constituida y agredida, el bien; el *principio de culpabilidad* que considera que el delito es expresión de una actitud interior reprobable, porque es contrario a los valores presentes en la sociedad; el *principio de la prevención* que entiende que la sanción tiene como fin no sólo la retribución sino también la función de prevenir y el *principio del interés social* que considera que la desviación ofende condiciones esenciales de la existencia de toda la sociedad” (Baratta en Dallorso, 2008: 18).

⁵¹ “El concepto de riesgo social permite que las tecnologías del seguro se apliquen a los problemas sociales... El principio político... de solidaridad, concebido según la práctica del contrato de seguro y refinado como teoría sociológica por Durkheim y otros, forma el núcleo del compromiso gubernamental histórico implementado en Francia” (Gordon, 1991: 33/34), como así también en la Alemania de posguerra y en la Argentina de las décadas de 1940 y 1950. Esta cuestión será retomada cuando se analice el segundo tipo de

El establecimiento de este dispositivo de seguridad se expresará en ese doble pacto civil y social que se erige sobre la alianza entre el principio de existencia tutelada por el Derecho –estado de derecho- y el bienestar general–en tanto estado social garante de la integración de la población– (Castel, 2004). Un estado social garante de un mínimo de bienestar social, cultural y educativo de la población, ya que el individuo no podrá ejercer su libertad –es decir disponer o hacer uso de los derechos individuales y políticos constitucionalmente reconocidos- si no se le garantizan ciertas condiciones tales como “tiempo, información, e incluso energía” (O’Donnell, 2002: 310) y si no se lo protege de las injusticias generadas en el mercado –razón de existencia de las políticas públicas sociales-. En esta nueva racionalidad política esa alianza de gobierno transmuta en un principio de existencia tutelada por el estado, al ceder en universalismo legal y ganar en democratización social⁵².

Las políticas sociales y educativas –bajo la pretensión de universalización- estructurarán matrices normativas para el comportamiento de los individuos bajo un campo de sentido cuyo significante flotante será el de *justicia social*. Una serie de protecciones/reparaciones que el estado proveerá en dinero o prestaciones a todos los ciudadanos por el solo hecho de ser ciudadanos (Offe, 1982). Políticas que se proponen como objetivo una distribución más o menos equitativa –socialización- para el acceso a salud, cultura y educación, la prevención de la ancianidad, la protección de la infancia y el resguardo contra las amenazas del mercado (salariales, de empleo y de condiciones de trabajo). Es dentro de este campo de sentido que se acrecienta la idea de la

alianza de gobierno del sistema educativo argentino y bonaerense en el capítulo II.

⁵² Aunque cabe aclarar que en Argentina el grado de expansión de los derechos sociales – entre ellos el educativo- y la implementación del estado social fue heterogéneo en el primer caso y deficiente en el segundo. O’Donnell (2002) habla de la incompletud de las democracias latinoamericanas y ciudadanías truncas o de baja intensidad –aludiendo a las “numerosas violaciones de la ley a nivel social” (p. 329)-.

escuela pública como un espacio de socialización común para toda la población, tal como se analizará en el próximo capítulo.

Esta intervención gubernamental densa se modificará a fines del siglo XX, no en densidad ni intensidad sino porque muta esa pretensión universalizadora hacia la individualización de las políticas sociales y educativas. Bajo un nuevo arte de gobernar en el que se dejará de actuar sobre la desigualdad, la socialización de esos bienes a los que se erigía como derechos se desplazará hacia la capitalización y responsabilización. Al decir de Donzelot se “desplaza el énfasis del principio de la indemnización colectiva por dolencias y lesiones que conlleva la vida en sociedad hacia un mayor acento sobre la obligación cívica individual de moderar la carga del riesgo que la persona impone a la sociedad” (en Gordon, 1991: 37). En tal sentido, cada individuo deberá prever un seguro individual y el estado deberá intervenir sobre la sociedad “para que los mecanismos competitivos, a cada instante y en cada punto del espesor social, puedan cumplir el papel de reguladores” (Foucault, 2007: 179). Se tratará de un gobierno económico en el sentido no de instituir una sociedad mercantil, sino una sociedad sometida a la dinámica competitiva; una sociedad “empresa” (Osborne y Gaebler, 1994) y un individuo empresario de sí mismo al que se le garanticen los espacios de acción económica necesarios para que pueda asumir y afrontar los peligros y riesgos de la vida en sociedad.

Mutaciones que modificarán las tres cuestiones de gobierno trabajadas en este capítulo y que servirán de encuadre a partir del cual se analizarán a continuación las configuraciones y reconfiguraciones del arte de gobernar el sistema educativo.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- AGAMBEN, G. (2004) *Estado de excepción*. Adriana Hidalgo ed., Buenos Aires.
- BOBBIO, N.; MATTEICCI, N. Y PASQUINO, G. (1991) *Diccionario de Política*. México. Siglo XXI.
- BURDEAU, G. (1983) *El liberalismo político*. Eudeba, Buenos Aires.
- CASTEL, R. (2004) *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Manantial, Buenos Aires.
- DALLORSO, N. (2008) *Intervenciones de las trabajadoras vecinales del Plan Más Vida-Comadres en conflictos domésticos y barriales (Gran Buenos, 2005-2007)*. Documentos de Jóvenes Investigadores n° 14, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- DELEUZE, G. (1987) *Foucault*. Paidós, México.
- DE FELICE, F. (1985) "El Welfare State: cuestiones a debatir y una hipótesis interpretativa" en *Revista Debates*, n° 11, Marzo.
- DE MARINIS, P. (2002) "Ciudad, Cuestión Criminal y Gobierno de poblaciones" en *Revista Política y Sociedad*, Vol. 39, n° 2, Madrid.
- FOUCAULT, M. (1981/2) "Las redes del poder" en *Revista Barbarie*, n° 4 y 5, Brasil.
- _____ (1983) *La verdad y las formas jurídicas*. Gedisa, México.
- _____ (1991_a) *Tecnologías del yo y otros textos afines*. Paidós/ICE-UAB. Barcelona.
- _____ (1991_b) "La gubernamentalidad" en Castel y otros *Espacios de poder*. La Piqueta, Madrid.

- _____ (2006) *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France (1977-1978)*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- _____ (2007) *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- _____ (2009) *El gobierno de sí y de los otros. Curso en el Collège de France (1982-1983)*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- GIOVINE, R. (2008) *Cultura política, ciudadanía y gobierno escolar. Tensiones en torno a su definición: la provincia de Buenos Aires (1850-1905)*. Editorial Stella. La Crujía. Colección Itinerarios. Buenos Aires.
- GORDON, C. (1991) "Racionalidad gubernamental: una introducción" en Burchell, G.; GORDON, C. and MILLER, P. *The Foucault Effect: Studies in governmentality*. Chicago, University of Chicago Press.
- GRAMSCI, A. (1950) *Cartas desde la cárcel*. Lautaro, Buenos Aires.
- KAES, R. (1996) "Realidad psíquica y sufrimiento en las instituciones" en AAVV en *La institución y las instituciones*. Paidós, Buenos Aires.
- KELSEN, H. (1976) *Teoría Pura del Derecho*. Eudeba, Buenos Aires.
- _____ (1988) *Escritos sobre la democracia y el socialismo*. Debate, Madrid.
- KOSELLECK, R. (1959) *Crítica y crisis del mundo burgués*. Rialp, Madrid.
- LANZARO, J. (ed.) (2001) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. CLACSO, Buenos Aires.
- LINZ, J. (1990) *La quiebra de las democracias*. Alianza, México.
- LOGUE, J. (1979) "The Welfare State: victim of its success?" in *DAEDALUS*, (108) 4.

- MOLINA, I. Y DELGADO, S. (1998) *Conceptos fundamentales de ciencia política*. Alianza, Madrid.
- NOVARO, M. (2000) *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*. Homo Sapiens, Rosario.
- O'DONNELL, G. (2002) "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América latina" en Méndez, O'Donnell y Pinheiro (eds.) *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América latina*. Paidós, Buenos Aires.
- OFFE, C. (1982) *Ingovernabilità e mutamento delle democrazie*. Il Mulino, Bologna.
- _____ (1984) *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro.
- OLIVEIRA, F. DE (2007) "Estado social, globalização, neoliberalismo e constituição dirigente" em NEJ, vol. 12, nº 2, Julio - Dezembro.
- OSBORNE, D. Y GAEBLER, T. (1994) *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Paidós, Barcelona.
- PICO, J. (1987) *Teorías sobre el estado de bienestar*. Siglo XXI, Madrid.
- ROSE, N. (1997) "El gobierno en las democracias liberales «avanzadas»: del liberalismo al neoliberalismo" en *Revista Archipiélago*, nº 29, Barcelona.
- _____ (1999) *Powers of freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge University Press, Cambridge.
- SCHMITT, C. (1982) *Teoría de la Constitución*. Alianza, Madrid.
- _____ (1990) *Sobre el parlamentarismo*. Tecnos, Madrid.
- SOZZO, M. (dir.) (2005) *Policía, violencia, democracia. Ensayos sociológicos*. Ediciones UNL, Santa Fe.

TENTI FANFANI, E. (1989) *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*. Tomo I y II. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

VANOSI, J. (1982) *El estado de derecho en el constitucionalismo social*. Eudeba, Buenos Aires.

WEBER, M. (1984) *Escritos políticos*. Folios, México.

_____ (1992) *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México.

FUENTES CITADAS

PUBLICACIONES OFICIALES:

HONORABLE CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE

Diario de Sesiones, 1994.

Constitución Nacional, 1994.

HONORABLE CONVENCIÓN CONSTITUYENTE DE LA PROVINCIA
DE BUENOS AIRES

Constituciones de 1854, 1873, 1949 y 1994.

Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente,
1994.

OTROS:

NOBLE, R. (1937) *Reforma educacional de Buenos Aires: "La Nación del porvenir a imagen y semejanza de su escuela"*. Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Taller de impresiones oficiales, La Plata.

ROJAS, R. (1922) *La restauración nacionalista*. Obras Completas, Tomo IV, Librería «La Facultad», Buenos Aires (1º edición 1909).

CAPITULO II

POLITICAS EDUCATIVAS Y ALIANZAS DE GOBIERNO

Introducción

En las dos últimas décadas del siglo XX y principios del siglo XXI los estados han tomado a los sistemas educativos como un ámbito privilegiado para la instauración de la nueva racionalidad de gobierno dominante. Al decir de Foucault se lo considera uno de los espacios a través de los cuales se modifica “la adecuación de los discursos con el conocimiento y el poder que traen consigo” (en Popkewitz y Brennan, 2000: 11). Dicha política/reforma ha implicado la puesta en funcionamiento de una serie de técnicas y estrategias que reconfiguran su marco normativo, su aparato administrativo, su formato, sus objetivos; en suma, modifica esas alianzas de gobierno históricamente configuradas entre el estado y la sociedad en el espacio escolar.

De ahí que en el presente capítulo se proponga ir respondiendo al primer grupo de interrogantes que se anunciara en la Introducción General:

¿qué reglas (principios, valores, funciones, representaciones, jerarquías) se modifican en el discurso político-educativo de la Provincia a partir de 1990? ¿Cuánto permanece y cuánto cambia? ¿Cuáles son las condiciones contextuales sociopolíticas que posibilitan su aceptación o instalación?

Para ello el mismo se ha estructurado en dos partes. En el primer apartado y basándose –parcialmente- en una investigación anterior (Giovine, 2000; 2008), se realizará un breve repaso de las alianzas que se han ido configurando y reconfigurando para el gobierno de los individuos en la génesis del sistema educativo provincial. Se utiliza aquí *alianza* en el sentido que Gramsci le otorga al término en tanto construcción de vínculos orgánicos (“relativamente permanentes”) entre el estado y la sociedad que posibilitan diferentes modos de convivencia entre los individuos, su propia realización en “su reunión con la sociedad, en el trabajo y en la lucha” (1950: 336) –o su alienación-. Dominación y dirección que a través de las funciones de policía (salubridad, moralidad, seguridad, prosperidad y bienestar) tienden a “producir una comunidad cívica o territorial bien ordenada” (Gerhard Oestreich en Hunter, 1998: 25). Dominación y dirección que se ejerce y mantiene a través de leyes, la justicia, la fuerza pública, como así también –y más significativo aquí- a través de ciertos modos de vivir y de pensar, concepciones de mundo sobre las cuales se basan las preferencias, la moral, las costumbres, las creencias, el sentido común. Es decir aquellas “fuerzas espirituales” que importan una adhesión de los gobernados a la sociedad en la que viven, que suponen el consenso al orden constituido; a las que posteriormente Bourdieu denominó “categorías de pensamiento de estado” y Foucault el gobierno de sí y de los otros o “gubernamentalidad” –a las que se ha hecho referencia en el Capítulo I-⁵³ .

⁵³ Recuérdese que Foucault utiliza la expresión gubernamentalidad para referirse a: “1) El conjunto de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas que han permitido ejercer esta forma específica y muy compleja de poder que tiene por blanco la población, por forma principal de saber la economía política, y por instrumentos técnicos esenciales los dispositivos de seguridad. 2) La tendencia que en Occidente no ha

En el segundo apartado se hará una descripción general del arte de gobernar al sistema educativo desde la implementación la llamada *reforma educativa de los '90*, tanto a nivel internacional y nacional como provincial. Específicamente se analizarán las condiciones de producción del discurso político educativo estatal en las décadas de los '80 y '90 del siglo XX en los países de economía avanzada, en América Latina y en Argentina que modifican esas relaciones entre el estado y la sociedad que se habían edificado durante la vigencia de las racionalidades políticas liberales y sociales. Como así también se indagará el discurso que porta el proyecto reformista de la Provincia de Buenos Aires en ese primer momento <<optimista>>⁵⁴ acerca de las bondades del proyecto neoliberal o del liberalismo avanzado (Rose, 1997). Observándose también cómo este se hibrida con otras tradiciones de diferentes temporalidades.

Alianzas de gobierno en la historia del sistema educativo bonaerense

La escuela “nos enseñaba a respetar la opinión del profesor como infalible, la palabra del padre como irrefutable, las instituciones del estado como de valor absoluto y eterno”

Zweig (1952: 43)

¿Cuál era la tradición en el arte de gobierno del sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires? Responder a esta pregunta supone revisar

dejado de conducir, desde hace mucho tiempo, hacia la preeminencia de este tipo de poder que se puede llamar gobierno sobre todos los otros: soberanía, disciplina, etc. Y que ha implicado, por una parte, el desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno, y por otra, el desarrollo de todo un conjunto de saberes. 3) El proceso, o mejor, el resultado del proceso a través del cual el Estado de justicia del Medioevo, convertido en Estado administrativo en los siglos XV y XVI, se encuentra poco a poco “gubernamentalizado” (Foucault, 1991_b: 25). En otro texto (1991_a) dirá que gubernamentalidad es la relación entre las tecnologías de poder y las del yo –sujeto-, el cruce entre los procesos de objetivación-subjetivación de los sujetos en contacto con otros sujetos y consigo mismo.

⁵⁴ Tal como se lo ha señalado en la Introducción General.

los principales componentes de las alianzas que históricamente se han ido definiendo y redefiniendo entre el estado y la sociedad para el gobierno de los individuos, a través de esa institución política y pública-estatal creada en el siglo XIX, el sistema de escolarización.

En un trabajo anterior (Giovine, 2008), se ha reconstruido la trama de relaciones que se van entablando entre los campos político y educativo en el momento constitutivo del estado argentino en su versión moderna y liberal –siglo XIX-, las decisiones que se van tomando para institucionalizar a uno de los sistemas educativos que intentó hegemonizar el escenario nacional y que también termina siendo hegemonizado por él, como es el caso de la Provincia de Buenos Aires (Halperín Donghi, 1980). La indagación en escritos, documentos, leyes, debates parlamentarios y estados de situación de la educación que se realizaban en base a censos y estadísticas, así como las opiniones de actores políticos y educativos en los periódicos existentes, fue develando los juegos y espacios de poder que actuaron como un abanico de opciones (un «menú a la carta») en el que se plasman intereses, circunstancias, expectativas, utopías, creencias y pensamientos de una época que –con olvidos y conmemoraciones que incitan al recuerdo solemne- van interpelando y dándole sentidos determinados a la escuela pública, a la sociedad argentina, al estado nacional, provincial y municipal, a los individuos que habitan su territorio. Sentidos que van formando parte de un “canon transhistórico”. De acuerdo a Carli (2008) el canon transhistórico está compuesto por signos, afectos y símbolos que se manifiestan a través de retóricas visuales, orales y escritas de diferentes espacios y tiempos. De ahí que sea “necesario trabajar con la espesura de memorias múltiples, las fibras de tiempos heterogéneos y los ritmos de tiempos dislocados” (Didi-Huberman en Carli, 2008).

Pueden caracterizarse al menos dos tipos de alianzas en los que se amalgaman tecnologías de gobierno que van otorgando existencia material

y simbólica al sistema escolar: el primer tipo podría caracterizarse como un *gobierno descentralizado política o administrativamente* y el segundo, un *gobierno estatalmente centralizado*.

En el primero se va estableciendo una compleja red “mixta” de instrucción pública, cuyas funciones de regulación debían distribuirse entre organismos estatales y organizaciones de la sociedad civil⁵⁵. Para su “buen gobierno” los ciudadanos (esos “buenos vecinos”) se constituyen en actores clave de los procesos de definición de políticas educativas en las que dirimen, junto con funcionarios «expertos»⁵⁶, cuestiones pedagógicas, administrativas y de control. En esta alianza fundacional pueden reconocerse a su vez dos momentos que, parafraseando a Puiggrós (1990), se han denominado *sistema de instrucción pública descentralizado políticamente*⁵⁷ y *sistema de instrucción pública descentralizado administrativamente*⁵⁸. Así se establecen desde mediados del siglo XIX un

⁵⁵ Tales como el Departamento General de Escuelas, las municipalidades a través de sus comisiones de educación integrada por “buenos vecinos” (blancos, varones y propietarios), la Sociedad de Beneficencia (Giovine, 2008: 110-111).

⁵⁶ Experticia que vendrá otorgada por el requisito de poseer título docente para integrar la estructura de gobierno y por el conocimiento de las normas, procedimientos y técnicas que cada vez se normalizan más detalladamente. Las figuras que representan los cuadros profesionales del llamado sistema de educación común son el “Cuerpo de Inspectores” (siendo el cargo de Inspector General de Escuelas creado en 1853) y los “maestros competentes”, tal como los denominaba Sarmiento (1949: 235 en Giovine, 2008: 72).

⁵⁷ Tal como lo pautan la Constitución de 1854 (cuadro I del Anexo) y la primera Ley de Régimen Municipal del entonces Estado de Buenos Aires, n° 35 de 1854 (numeración según la recopilación realizada por Ketzelman y de Souza, 1930). En esta última se estipulaba que las municipalidades se encargaran a través de comisiones de educación de “todo lo concernientes a la ilustración y moral de las personas de ambos sexos, atendiendo al cuidado de las escuelas de primeras letras, a las escuelas de artes, oficios y de agricultura. ... A las casas de Expósitos y demás de Beneficencia” (artículo 33°). En este primer momento se considera a la municipalidad como el lugar privilegiado de constitución ciudadana.

⁵⁸ Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1873 (cuadro I del Anexo) y Ley de Educación Común n° 988 de 1875. Cabe aclarar que se toma la definición de *descentralización política* propia del derecho positivo que forma parte del discurso político liberal, entendida como aquella que “se da cuando hay distribución de la actividad legislativa y las consiguientes funciones... Hay una división del territorio en unidades menores (Provincias, Estados, cantones) que son titulares de una parte del Poder legislativo” (Gigli, 1986: 3) y, como sostiene Kelsen (1976), las normas emanadas tienen validez sólo en esa parte del territorio. Mientras que con *descentralización administrativa*

gobierno general y un gobierno "inmediato" del sistema en tres instancias que en las legislaciones de la década de 1870 se denominan: el Director General de Escuelas, el Consejo General de Educación y “los consejos electivos de vecinos en cada parroquia de la capital y en cada municipio del resto de la Provincia” (Constitución de 1873, artículo 206 inciso 5º, tal como puede observarse en el cuadro I del Anexo) -posteriormente llamados consejos escolares distritales- que en el segundo momento van a quedar vinculadas a la estructura no ya de los municipios, sino del aparato administrativo provincial. Se opera así el primer desplazamiento de las supuestas fuerzas reguladoras de la sociedad hacia una primera instancia de estatización del control escolar⁵⁹.

En estos dos momentos de constitución del gobierno escolar en manos del estado está presente esa disputa entre el poder local y el poder central, no sólo en las formas de administrar sino también de gobernar a los individuos. En los discursos político-educativos se interpela a la sociedad civil, al estado nacional, al estado provincial y municipios desde una racionalidad política⁶⁰ determinada, así como se pautan las relaciones y jerarquías entre ellos.

Se observa cómo en el problema del gobierno -del *buen gobierno*- ciudadanos e instituciones son dos cuestiones que íntimamente se

se hace referencia a la distribución de "actividades derivadas", las cuales pueden tener o no base territorial. No obstante y tal como se ha analizado en el capítulo I, ambas se relacionan específicamente a quién/es gobierna/n, quién/es decide/n. de ahí que se considera que en el proceso de toma de decisiones se hallan involucradas específicas formas de gobierno, de gestión y representación de intereses, como así también se despliegan una serie de técnicas y estrategias en un dominio particular de la esfera pública, en este caso escolar (Giovine, 2008: 78-79).

⁵⁹ Foucault (1983), especialmente Cuarta y Quinta Conferencia.

⁶⁰ Tal como se ha tratado en el capítulo I Rose (1999) define a las racionalidades políticas como “campos o dominios discursivos y simbólicos, que atraviesa actores y agencias de poder” y que se caracterizan por poseer “un vocabulario común, cuyas disputas pueden ser organizadas por principios éticos transmisibles de unos a otros, por explicaciones lógicas, hechos compartidos y acuerdos significativos en torno a problemas políticos clave” (p. 28). Racionalidades que se materializan en tecnologías de poder, las cuales “buscan traducir el pensamiento en el dominio de la realidad” (Miller y Rose, 1990: 7).

entrelazan, cuyas relaciones se irán definiendo y redefiniendo según cómo se va resolviendo cuáles son las estrategias de regulación que se privilegian en este permanente juego de la dialéctica del control social que se establece entre la sociedad y el estado. Podría afirmarse que esta alianza fundacional se basa en esa visión característica de la racionalidad política liberal, resultante de una particular combinación de componentes derivados de la ética republicana, del humanismo cívico y de la burocracia moderna. Cuya síntesis puede encontrarse en la siguiente cita de Juan Bautista Alberdi:

“No hay más división real de los gobiernos, a saber, en buenos y malos... se llama y es gobierno bueno el gobierno libre” (en Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente, 1994: 1783).

Un buen gobierno será entonces aquel que procure mantener un equilibrio entre la dirección política y social, alojándose a la primera en el espacio de lo público y reservándosele un dominio legítimo que ejercerá a través de los aparatos burocráticos, los cuales deben adquirir “equilibrio” e independencia con respecto al líder, tal como lo sostenía Weber (1984) y lo retomaba Schmitt (tal como se presentara en el capítulo anterior). Se estructura así un campo de sentido de una discursividad que interpela de un modo específico a la sociedad civil, al estado, a la escuela.

Una *sociedad civil* interpelada en tanto instancia “natural”, autónoma y prepolítica, única y uniforme, cuyo lugar de realización era el municipio y una concepción individualista de *ciudadanía* encarnada en la figura de ese “buen vecino” blanco varón propietario⁶¹. A las que se liga

⁶¹ Concepciones presentes en la cuestión o construcción de “lo social” tal como la describían Durkheim, Weber o Simmel (Giddens, 1985; de Marinis, 2002). También están en los planteamientos de los representantes de la teoría angloamericana de la ciudadanía,

una visión de *nación* entendida como ese conjunto armónico de individuos que comparten e intercambian determinados objetos simbólicos y materiales en una territorialidad bien definida. De un *estado homogeneizador* que opera a través de procesos de unificación cultural, recurriendo para ello a una separación funcional de los subsistemas sociales a través de la organización burocrática de la sociedad que se traduce en instituciones especializadas en las cuales se forme al “hombre público” (Touraine, 1995). Entre éstas se destaca la *escuela pública*, ese subproducto del despotismo ilustrado que en el siglo XIX se la concibe como regeneradora/normalizadora de la conducta de los individuos y transmisora de la cultura nacional que forme ciudadanos productivos. Transformándose en un asunto político y público fundamental para la formación de esos futuros ciudadanos –formal o legalmente- libres e iguales.

Toda esta trama de gobierno está presente en los discursos que dominan el escenario político y educativo desde mediados del siglo XIX, recreando aquellas ficciones narrativas que constituían el andamiaje simbólico basado en un "universalismo procedimental", apoyado en determinadas "convicciones éticas fundamentales" que debían ser compartidas por toda la Humanidad (Bodei, 1995).

El liberalismo se instituye así en la racionalidad política dominante. Un liberalismo que en Argentina, así como en otros países de la región y a diferencia de Europa Occidental, será un “liberalismo compulsivo” (Romero, 1981) que apela a diferentes tecnologías de gobierno para civilizar y normalizar. Entre ellas el sistema de instrucción pública cuyo

tales como Locke, Ferguson y Harrington (Tarcov, 1991; Somers, 1996-7). Estos últimos analizan cómo se va construyendo ese sentido moderno de ciudadanía alrededor de tres elementos que responden a diferentes tradiciones que convergen en la racionalidad política dominante: liberal –poseer un “único estatus uniforme” (Marshall, 1967) que se expresa formalmente a través de derechos y garantías-, democrática –participar de los asuntos públicos- y republicana –compartir un núcleo cultural común, lo cual implica un proceso de identificación política nacional-. Como así también la ciudadanía está investida de dos componentes, uno normativo –la ya mencionada virtud cívica- y otro material –ser propietario-.

principal propósito será lograr la autorregulación de la población⁶², transfiriéndoles a los individuos la responsabilidad de sus elecciones y acciones. Enlazada con el humanismo cívico propiciará también la participación de los ciudadanos libres en la res-pública, la cual se estructura “alrededor de una matriz básica de solidaridad y que dispon[e] de un registro fuerte (vinculante, legítimo) de la normalidad y la normatividad” (de Marinis, 2002: 320-1). Será el municipio el lugar de su materialización: un espacio de constitución ciudadana, una “república en miniatura” tal como la denominaba Tocqueville, la “escuela primaria de la democracia” tal como la caracterizó Dardo Rocha en los *Debates de la Convención Constituyente de Buenos Aires 1870-1873* (1921: 1129), donde los ciudadanos aprenderían el ejercicio responsable de la libertad civil y política, los valores y virtudes de la moral cívica y a desprenderse de sus “intereses egoístas” (Rousseau) en pos del bien común.

De ahí que descentralización –primero política, luego administrativa- y participación ciudadana sean consideradas las mejores estrategias para gobernar el sistema de instrucción pública estatal en un momento en que todavía se estaba formando el estado provincial, como así también el estado nacional.

La *segunda alianza* será aquella en la que se produce un creciente proceso de expropiación de las funciones de regulación por parte de ambos niveles del estado, en la que la participación ciudadana va siendo recluida a cuestiones "administrativas" del sistema escolar⁶³. Puede observarse ya en

⁶² Hunter (1998) afirma que el sistema escolar es una "tecnología clave de gobierno, responsable de la formación moral y social de la población" (p. 22). Desde este abordaje los sistemas educativos nacionales cobran sentido cuando emerge el problema de la población, es decir cuando se liga al arte o la “ciencia de gobierno” y a la economía, y se aleja de la familia. El bienestar (o mejorar la suerte) de la población se va tornando tanto un objetivo como un objeto de intervención. Al decir de Foucault (1991a; 1991b), cuando se produce la “objetivación del sujeto”.

⁶³ Según el artículo 5 de la Ley nº 2934/1905: “... Corresponde al gobierno administrativo todo asunto de carácter económico relacionado con la enseñanza, como la conservación de las casas-escuelas, el mantenimiento de los establecimientos de enseñanza bajo el régimen

las últimas décadas del siglo XIX cómo ese gobierno "inmediato" de las escuelas provinciales va siendo excluido de las decisiones pedagógicas que serán asumidas exclusivamente por los funcionarios «expertos» – encarnados principalmente en la figura del inspector, a quien desde 1889 se le irá otorgando la exclusividad del control “técnico”- ⁶⁴. Este “funcionario de estado” –cada vez más especializado en las tareas pedagógicas y burocráticas- será el encargado tanto de formar homogéneamente a docentes y directores de escuela, como de identificar debilidades o desviaciones a lo estipulado en la política educativa, con la finalidad de brindar intervención y apoyo a las escuelas. A la vez que él también es controlado en su accionar; de ahí que Dussel (1995) lo describa como una “bisagra entre el gobierno escolar y los maestros, control controlado, técnico-subordinado a las decisiones políticas” (p. 63), que serán tomadas en el nivel central de las instancias de gobierno del sistema educativo.

En tal sentido, se ponen en funcionamiento reglas, procedimientos, técnicas y jerarquías que –reunidos en reglamentos minuciosos⁶⁵- se basan en “sistemas de racionalidad administrativa” (Ball, 1993: 156); recurriéndose de este modo a una solución técnica para asegurar la eficiencia y uniformidad de los sentidos y prácticas escolares. Como así también este sistema experto de gobernación produce un ethos

reglamentario establecido, la asistencia escolar, el censo y la matrícula escolar, la aplicación de las penas que la ley de educación establece, las iniciativas locales tendientes a fomentar el desenvolvimiento de la instrucción común primaria, y la fijación de las atribuciones y responsabilidades del personal empleado en este servicio”.

⁶⁴ Reformas constitucionales de 1889 y 1934 (cuadro I del Anexo), y de la ley de escolarización básica, n° 2934 de 1905. También pueden consultarse Berra (1898), Sánchez Sorondo (1916). En la primera ley citada se estipula que al gobierno técnico le corresponde “todos los asuntos de carácter científico relacionados con la enseñanza, como la redacción de programas, su reglamentación, el nombramiento del personal docente y remoción del mismo, la ubicación de escuelas en los distritos escolares; todo lo relativo a la arquitectura e higiene escolar; adopción de textos; expedición de títulos y cuanto por su naturaleza revista carácter pedagógico o didascológico, así como la fijación de las atribuciones, obligaciones y responsabilidades del personal empleado en este servicio” (artículo 5°).

⁶⁵ Un ejemplo paradigmático es el *Código de Enseñanza Primaria* escrito en 1898 por el octavo director general, Francisco Berra, que consta de 809 artículos.

determinado: el ethos del burócrata (Weber, 1983; Hunter, 1998). Con el auxilio de la “Pedagogía” y la “Ciencia de la administración” se va extrayendo de las escuelas un “saber de gobierno” (Foucault, 1991_b: 23), acrecentándose y afianzándose la «presencia a distancia» del gobierno central en la cotidianeidad escolar, a medida que se normativiza y normaliza el trabajo ajeno (Mintzberg, 1984). Ese estado homogeneizador se revela ahora más claramente como estado centralizador y centralizado (Foucault, 1991_a), profundizándose el desplazamiento de la pretendida dialéctica del control social hacia su estatización.

Si bien hasta la mitad del siglo XX en la trama de gobierno todavía se reconoce la primacía de la racionalidad liberal, se va despojando de muchos de los componentes característicos de la ética republicana y adquiriendo elementos conservadores del nacionalismo finisecular. Tal como describe Hobsbawm (1995), el mismo difiere del principio de nacionalidad debatido en las décadas de 1850-1870 en al menos tres aspectos: la asociación que se establece entre el derecho de autodeterminación política y la soberanía territorial, la centralidad de la etnicidad y la lengua, y una definición conservadora de nacionalidad característica del “desplazamiento hacia la derecha política y la bandera” (p. 112). La red de escolarización pública será puesta a su servicio y se interpelará a la escuela a constituirse en el único “centro de nacionalización” (El Monitor, 1913 en Marengo, 1991) válido para la formación patriótica de los alumnos, para formar el *ser argentino*⁶⁶.

Los individuos se tornan objeto de intervención estatal, en población sujeta a regulaciones para su seguridad. Una población que se clasifica en base a “categorías cuasinaturales” (Lechner, 1995) que, desde la imposición del nacionalismo y en el ámbito escolar, recurrirá a una serie de mitos sustitutivos diferentes a los que transmitió en esa primera alianza

⁶⁶ Véase, entre otros, Gagliano (1991), Marengo (1991), Devoto (1993), Giovine (2008) especialmente pp. 187-195.

de gobierno que interpelaba al individuo desde un cosmopolitismo pretendidamente universal. Más bien intentará legitimar redes de significación basadas en el “recordar común y solemne” (Bodei, 1995) que todo el arsenal simbólico de la Pedagogía Patriótica les proveerá⁶⁷. A la que se le agregará en la década del '30 el mito de la Nación Católica (Zanatta, 1996), cuya máxima expresión en el territorio bonaerense será la *Reforma Educacional de Buenos Aires* de 1937 llevada a cabo por el gobierno de Manuel Fresco bajo el lema “Dios, Patria, Hogar”⁶⁸ (Béjar, 1992; Pinkasz y Pitelli, 1997).

Se va generando una nueva matriz de gobierno que rompe aquella alianza que pretendía confiar ante todo en las fuerzas reguladoras de una sociedad civil que la escuela bonaerense y argentina iba a crear. Es por ello que se apela a un mayor poder de policía y tutelaje estatal que controle a esa nueva masa inculta –los inmigrantes- que comenzaba a esparcirse por todo el territorio. Luego serán los “cabecitas negras” que formarán los cordones industriales de las grandes ciudades, cambiando profundamente la demografía de la Provincia. Desde esa racionalidad específica, el estado docente sólo podrá concretarse si se recurre a la centralización en el proceso de toma de decisiones escolares, el cual supone una forma diferente de gestionar y representar los intereses dentro del sistema

⁶⁷ Obligación del izamiento de la bandera nacional y de la enseñanza del Himno Nacional (Ley n° 2367/1890), conmemoraciones de fechas patria, efemérides, centralización y nacionalización de los contenidos de enseñanza de “tipo uniforme en toda la Provincia” (artículo 1° de la Ley n° 2.934/1905) introduciendo nuevas materias que reforzaran la producción de ese “ser argentino”, tal el caso de *Urbanidad e Instrucción Cívica*, también en 1890.

⁶⁸ En los fundamentos de dicha reforma se explicita: “Por imperio de la ley, el Estado ejercita el derecho y la potestad de regular la instrucción pública guiado por el alto propósito de buscar el perfeccionamiento total de sus ciudadanos y contribuir no sólo al progreso material del país, sino, incluso a consolidar su estructura jurídica y a acrecentar los valores científicos, morales, estéticos y religiosos, los que, puestos al servicio de la verdad, la bondad, la belleza y la santidad, constituyen el patrimonio inapreciable que nos fuera legado por nuestros antepasados y que debe sobrevivir, cada día más depurado, por el trabajo solidario de generaciones que pueden invocar, porque la escuela supo dárselos, la fe en Dios, el amor a la Patria y el afecto a la familia. Tal el espíritu que anima a la reforma educacional...” (Noble, 1937: 46-47)

educativo. Una centralización que instituya un *habitus organizativo* que, al mismo tiempo que transforma la vida cotidiana de las escuelas en una serie de acciones y procedimientos uniformemente establecidos, vaya disciplinando y desactivando la participación ciudadana que se había ido instalando peligrosamente –en grado variable, no exenta de conflictos y fuertes enfrentamientos- en cada una de ellas.

Pese a permanecer hasta el primer gobierno peronista, las tres instancias de conducción del sistema educativo bonaerense –el Director General, el Consejo General y los consejos electivos de vecinos-, las escuelas van siendo controladas por un gobierno central que, más allá de lo prescripto legalmente, va conformándose alrededor de dos centros que se dirimen –no sin disputas y contradicciones- la definición del sentido y orientación del espacio escolar y que, con modificaciones, pervive hasta la actualidad: el nacional y el provincial. Dichos centros se vinculan cada vez más a los poderes ejecutivos, perdiendo esa otra característica fundante que intentaba instituir a la Dirección General como un “poder público-social soberano” –tal como lo defendió José Manuel Estrada en los debates de la Ley n° 988/1875⁶⁹-, un *gobierno libre*, independiente del poder de los gobernadores. Esta característica se irá profundizando y se constituirá en un rasgo específico de la matriz estado-céntrica: la “centralidad de lo estatal-ejecutivo” (Cavarozzi, 1993: 27)⁷⁰.

En esta segunda alianza también puede reconocerse dos momentos, pero no ya delimitados por modificaciones en la distribución espacial del

⁶⁹ Véase Giovine (2008), especialmente el capítulo III.

⁷⁰ Cavarozzi afirma que este rasgo se relaciona “con la simétrica debilidad, por un lado, del parlamento y del sistema de partidos, y por el otro, de las instituciones del estado de derecho” (p.27). Las mismas, junto con la combinación de elementos autoritarios y democráticos en los modos de hacer política, se alejan de aquella matriz sociopolítica que se instaura en Europa Occidental de la postguerra, en la que se combinan la democracia política de masas, la política económica keynesiana y la planificación estatal de políticas sociales, cuya universalización garantiza un mínimo de bienestar a los ciudadanos, protegiéndolos de los riesgos característicos de las sociedades de mercado (Offe, 1984; 1990), tal como se ha hecho referencia en el capítulo I.

poder político y escolar en los diferentes niveles del estado y los ciudadanos como la anterior, sino por cambios en el propio contenido de la ciudadanía: el pasaje de esa concepción individualista –en versión conservadora- hacia una ciudadanía social y económica. El primer momento se plasma en las políticas educativas que se van legalizando entre 1889 y 1905, en la que ya no se interpela a esa ciudadanía restringida para que asuma un rol activo y participe directamente en los asuntos políticos y públicos; sino más bien que delegue y acepte la tutela estatal, tal como ya se ha mencionado y será ampliado en el capítulo siguiente.

Con la incorporación de los derechos sociales al estatuto de ciudadanía -que tiene lugar a mediados del siglo XX-, se intenta mitigar las desigualdades de clase y dar respuestas a las demandas por una mayor participación social y económica de los nuevos sectores de la sociedad (Marshall, 1967). El principio de igualdad formal de la era del constitucionalismo liberal se complejiza al incorporar la dimensión social y basarse en un movimiento de universalización y en la idea de «solidaridad nacional» que intenta ser garantizada por el estado a través de la seguridad social –control del riesgo-, tal como se establece en la Constitución de 1949 (cuadros I y II del Anexo) y en la Ley de Educación nº 5650/1951. Un pasaje que supondrá el desplazamiento de la virtud cívica –en tanto componente de la ciudadanía individual- a la solidaridad social como horizonte colectivo de sentido, como así también se modifica su componente material. Es decir que esa ciudadanía restringida a los varones blancos y propietarios por un lado se amplía a las mujeres y poblaciones originarias, y por otro la propiedad –su componente material- no sólo será concebida en términos de propiedad privada, sino que abarcará también la propiedad de cada individuo de poseer un cuerpo y ser su propia mano de obra. Pero y tal como sostendrá Donzelot “transforma al trabajador en un miembro de la sociedad sólo con la mediación de su amo, el dueño de los

medios de producción” (en Gordon, 1991: 23). Situación que se irá atenuando a medida que la clase obrera se organiza en sindicatos y se incorpora a la política; así como el estado vaya asumiendo el papel de ser garante de la solidaridad, no ya moral o personal, sino social a partir del control del riesgo implicado en las tecnologías de la seguridad. Así se va concretizando de un modo específico esa cuestión de gobierno referida a ese par libertad/seguridad, tal como se lo presentara en el capítulo I.

En los discursos políticos ya no se apelará al individuo, sino a un sujeto colectivo: el trabajador, el pueblo. Partidos políticos y sindicatos – entre otros- se constituyen en los mediadores de intereses corporativos⁷¹, siendo el estado el principal escenario donde se dirimen y resuelven los conflictos sectoriales. El primer y segundo peronismo, así como otros populismos latinoamericanos, procurará incorporar política, social y económicamente a las clases populares, “bajo su control, utilizándolas como base de sustentación en el proceso de ruptura con la dominación oligárquica” (Araújo, 1998: XXVII). El fenómeno de expansión educativa que se inicia en la década de 1950⁷² y las modificaciones que se introducen en la conducción del sistema educativo bonaerense se constituyen en estrategias claves.

Caído el peronismo, con la vuelta a la Constitución del '34 y a una depurada Ley 5650 en 1955⁷³ –cuyas vigencias se extienden hasta 1994-,

⁷¹ Para Gramsci (1950) este corporativismo difiere del medieval porque “no tiene origen en las exigencias económicas de un cambio de condición técnica de la industria ni tampoco de una nueva política económica, sino principalmente en la exigencia de una policía económica, exigencia agravada por la crisis de 1929” (p. 2153). De ahí que algunos politólogos prefieran hablar de neo-corporativismo para referirse a este período. En este trabajo se recupera el sentido otorgado por Schmitter (1974), en tanto sistema de representación de intereses con el propósito de integrar a los grupos de distintas clases sociales en organizaciones no competitivas, oficialmente sancionadas y supervisadas por el estado.

⁷² Los porcentajes globales de escolarización (relación entre la población total y la asistencia a cualquier nivel de enseñanza) varían entre 1960 y 1980 a los 5 años de edad del 19,2% al 57,8%, en el segmento 6-12 años del 83,5% al 93,9%, entre los 13-18 años del 41.6% al 58% y entre los 19-24 años del 8,0% al 16,7% (Paviglianiti, 1988).

⁷³ El decreto de Poder Ejecutivo n° 423/1955 en sus considerandos sostiene la necesidad

ya no serán los buenos vecinos de ciudades y pueblos diseminados por el territorio provincial los integrantes de los consejos escolares distritales, sino miembros de partidos políticos⁷⁴; así como en el Consejo General comienzan a tener voz los docentes quienes eligen una parte de los miembros del mismo a través de la *Asamblea de Docentes Provinciales*⁷⁵. Aparece en ésta y otras instancias decisorias de la política educativa directa o indirectamente otra institución mediadora de intereses: los sindicatos docentes.

Estas modificaciones van produciendo un gobierno estatalmente centralizado, en el que prevalecen los arreglos institucionales corporativos. A la vez que se refuerza esta segunda alianza al incluir a esos nuevos segmentos emergentes de los fenómenos de urbanización e industrialización, así como del crecimiento del estado y de una racionalidad política que es cada vez más autónoma de la sociedad. Pero que también conviven con períodos de clausura o exclusión de la participación y control ciudadano, debido tanto a esa combinación de elementos autoritarios y democráticos que van conformando la cultura política de los argentinos,

de la reforma ya que “la doctrina político-social peronista, juntamente con la Constitución Nacional de 1949 y la Provincial de ese mismo año... [y]... la Ley 5650...de 1951 [contienen] disposiciones expresas para que la educación tenga un contenido tendencioso destinado a afianzar la Doctrina Nacional, el Justicialismo y otras ideas de tipo híbrido o definido que aspiran a hacer del niño de la Provincia de Buenos Aires un futuro hombre en quien habrían de encarnarse esos principios”.

⁷⁴ Si bien la legislación solo establece que los consejeros escolares serán elegidos directamente por el voto popular (cuadro I del Anexo) y que la elección se efectuará “en el mismo acto en que se elijan senadores y diputados provinciales, intendentes y concejales” (artículo 4° de la Ley n° 6266/1960), pasarán a integrar las boletas electorales municipales de cada partido político. Situación que se mantendrá en la Constitución de 1994.

⁷⁵ Leyes Orgánicas de la Dirección General de Escuelas n° 6749/1964, 10134/1984, 10236/1984 y 10662/1988, ratificada por la Ley Provincial de Educación n° 11612/1994. En estas normas se observa una tendencia hacia la reducción proporcional de la representación magisteril a favor de los miembros propuestos por el Poder Ejecutivo (del 50% a un tercio, llegando al 40% en la última normativa) y de funciones ejecutivas a asesoras.

como a la inestabilidad producto de la alternancia de ciclos cívico-militares que caracterizan a este período⁷⁶.

Tanto en los períodos de corporativismo inclusivo como de corporativismo excluyente -tal como los denomina Stepan (1978)- pueden observarse interpelaciones que caracterizan a la racionalidad política prevaleciente en la matriz estado-céntrica. Así la *sociedad civil* se instituye como esa “esfera organizada de la vida social en la que los actores colectivos expresan, dentro de un marco legal, intereses y valores y efectúan demandas al Estado, definidas éstas como fines públicos” (Portantiero, 1999: 1). Un *estado* que se constituye tanto en promotor (asumiendo un rol activo y positivo basado en la justicia distributiva), como en principal referente de la acción colectiva, en principal organizador económico, social y político (Garretón y Espinoza, 1992; Cavarozzi, 1992; 1993). Un “estado de compromiso” que adquiere autonomía en el establecimiento de las reglas de juego, en donde “no hay más hegemonía absoluta de un sector social al interior del estado, como lo era en la época oligárquica, sino acomodaciones inestables, por supuesto, asimétricas, entre los sectores incluidos: diversas fracciones de la burguesía, capas medias y trabajadores industriales” (Garretón, 2000: 30).

En esta interpenetración de lo público y lo privado, se recurre a diferentes tecnologías que garanticen la integración social. De Marinis (2002) –recuperando a Rose- menciona a las ya citadas tecnologías de la seguridad social y del trabajo social: las primeras “más bien inclusivas... apelaron firmemente al concepto de solidaridad... las segundas... más individualizantes... apelaron al concepto de responsabilidad” (p. 326). Tecnologías que penetran en las instituciones republicanas con funciones de policía del *buen gobierno* (municipalidad, policía, justicia y escuelas),

⁷⁶ Cabe aclarar que desde 1946 hasta 1983 dichas instancias, así como la propia Dirección General de Escuelas, sufrirán los vaivenes políticos tanto de los ciclos democráticos como autoritarios en los que cohabitarán, serán modificadas o directamente reemplazadas por un Ministerio de Educación.

como así también en otras nuevas que se crean para reforzar ese par libertad–seguridad para el bienestar del pueblo⁷⁷, que se convierte en regla del derecho.

La participación ciudadana cede paso a la representación: desde la sociedad una *representación corporativa* –más correctamente neocorporativa- y desde el estado una *representación personalista*, más que institucional (como era la pretensión liberal). Es por ello que, tal como sostienen Lo Vuolo y Barbeito (1993) y Auyero (2000), prevalecerán relaciones paternalistas y clientelares ente el estado y la sociedad, constituyéndose en un núcleo invariante del modo de intervención estatal en Argentina⁷⁸.

El estado-ejecutivo y las formas de mediación que se establecen con la sociedad generan también un modo particular de producción de subjetividades políticas. El sindicalismo constituye un instrumento eficaz de obtención de consenso (o cooptación) y de integración de los sectores postergados, a la vez que representa la forma a través de la cual estas clases logran su identidad política, “su autopercepción como sujetos de acción colectiva” (Portantiero, 1985) que pervivirá más allá del derrocamiento del líder y posteriores proscripciones. En los períodos de corporativismo excluyente –que trae aparejado la subordinación de la ciudadanía a las Fuerzas Armadas y por lo tanto más estatismo-, se acrecentará también y

⁷⁷ Como se recordará de lo trabajado en el anterior capítulo, Foucault sostendrá que “el establecimiento de los mecanismos de seguridad... mecanismos o modos de intervención estatal cuya función es garantizar la seguridad de los fenómenos naturales, los procesos económicos y los proceso intrínsecos de la población: es esto lo que se convierte en el objetivo básico de la racionalidad gubernamental. Por ende, la libertad no sólo se manifiesta como el derecho legítimo de los individuos a oponerse al poder, los abusos y las usurpaciones del soberano, sino que ahora también es un elemento indispensable de la racionalidad gubernamental en sí” (en Gordon, 1991: 16). Véase también Ewald (1993).

⁷⁸ El clientelismo político puede ser entendido desde diferentes posturas teóricas: como prácticas políticas antidemocráticas, de cooptación por la clase dirigente, o de subordinación a cambio de favores o recompensas. También y tal como se retomará en el capítulo IV son entendidas como opuestas “a las redes horizontales de compromiso cívico que están en la base de una verdadera ‘comunidad cívica’” (Auyero, 2000: 182).

paradójicamente su componente privatista (O'Donnell, 1975). Este componente se materializa en la creación de áreas gubernamentales que representan los intereses sectoriales de las clases vinculadas al poder económico y religioso.

Quizás esta pueda ser una hipótesis plausible que explique el por qué un gobierno estatalmente centralizado habilite en los '60 dos procesos paralelos que se irán profundizando: la *provincialización educativa*, que supone una pérdida de la centralidad del estado nacional en la definición – directa o indirecta- de las políticas; y la *privatización educativa*, a partir de la habilitación más amplia del ámbito privado en la prestación de centros escolares⁷⁹, al que se le crea un circuito burocrático específico⁸⁰, con una creciente capacidad de decisión y lobby en las orientaciones de dichas decisiones, cuya institución más importante es la Iglesia Católica. El primero de estos procesos será analizado en el próximo capítulo y con respecto al segundo -dado que no es objeto de estudio de esta tesis- sólo se desea aclarar que su reconocimiento no implicará una expansión significativa de su matrícula, como sí se dará en la década de los '90⁸¹. Todavía se sigue considerando a la *escuela pública* como un espacio de socialización común para la mayoría de la población.

Regido por el imperativo de la inclusión y componente fundamental de la matriz igualitarista, el gobierno del sistema educativo va quedando en

⁷⁹ En el Decreto Reglamentario n° 14794/60 de la modificada Ley 5650/51 se agrupan “las escuelas dependientes de los municipios o de la Iglesia Católica” bajo la genérica denominación de “Escuelas Reconocidas” (artículo 1°). De este modo las municipalidades quedan definitivamente fuera del aparato estatal provincial.

⁸⁰ Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada (SNEP) a nivel nacional, Dirección de Educación No Oficial (DENO) a nivel provincial.

⁸¹ Del año 1952 a 1986 el incremento en la participación del ámbito privado en la matrícula es del 0,9% en el pre-primario, 10% en el nivel primario y 8,6% en media; mientras que en el nivel superior no universitario su participación aumenta al 27,1% (Año 1952 datos extraídos de la Secretaría del CONADE, Año 1986 del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación en Paviglianiti, 1988). Si se continúa con la misma fuente, en 1991 dicha participación se eleva al 31% en el pre-primario, 18% en el nivel primario, 28% en media y 29% en el nivel superior no universitario (Dirección Nacional de Estadística Educativa, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, 1991).

manos de los expertos poseedores del saber técnico (“saber cómo”), apareciendo nuevas figuras que regulan la vida escolar, tales como planificadores⁸², miembros de los gabinetes psicopedagógicos (trabajador social, psicopedagogo, pedagogo, maestros recuperadores), que extraen un conocimiento positivo de la conducta de los docentes y alumnos con el auxilio de las ciencias sociales y humanas. Se van constituyendo así “formas de autoridad” legitimadas por la profesionalización y la burocratización (Rose, 1997).

Para finalizar este apartado cabría interrogarse: ¿Cuál es la herencia de estos dos tipos de alianza, qué elementos permanecen e integran ese canon transhistórico? Ambas alianzas poseen una característica común y es que consideran al sistema educativo como una tecnología fundamental para la producción, reproducción y transformación de la cultura –integración global, al decir de Deleuze⁸³-. En tal sentido el estado (nacional/provincial, centralizado/descentralizado), la educación escolarizada pública y la

⁸² El auge del planeamiento en los países latinoamericanos trae aparejado la creación de instancias regionales o subregionales de coordinación política, entre las cuales pueden mencionarse al Instituto Latinoamericano de Planeamiento Económico y Social (ILPES) y a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) que adquirirá en la década de los '90 un rol protagónico -junto con la UNESCO- en el direccionamiento de la reforma de los sistemas educativos latinoamericanos, tal como se analizará en el próximo apartado. La modernización de las tecnoburocracias latinoamericanas dará lugar a la creación de las primeras oficinas de planeamiento en la administración pública nacional y provincial, inaugurándose la *era del planeamiento tecnocrático*. Un ejemplo en Argentina es la creación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) que en materia educativa muestra su influencia en el circuito de las escuelas técnicas, sobre todo desde la formación del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) en 1959.

⁸³ Deleuze (1987) utiliza la expresión “operación de estatismo continuo” para explicar ese variado mecanismo operatorio que “se ha producido en el orden pedagógico, judicial, económico, familiar, sexual, que tiene por objetivo una integración global” (p. 105). Es desde esta concepción que Foucault considera que el gobierno es anterior (y más) que el estado, ya que sería el “poder de afectar bajo todos sus aspectos (gobernar niños, almas, enfermos, una familia)” (en Deleuze, 1987: 104). De ahí que gobernar sea “un difícil y versátil equilibrio, con conflictos y complementariedades, entre las técnicas que aseguran la coerción y los procesos a través de los cuales el ‘uno mismo’...es construido y modificado por sí mismo” (Foucault, 1991a: 34). Si el estado “ha capturado tantas relaciones de poder, no es porque esas relaciones deriven de [él]”, sino por esa operación de estatismo continuo que ha caracterizado a nuestras formaciones históricas. En dicho proceso se gubernamentaliza también al propio estado.

ciudadanía (liberal/social) se entrelazan en una relación estrecha que posee una serie de particularidades. Un *estado* que se instala como principal regulador social y dador de identidades políticas. Un *sistema educativo* que, diseminado por todo el territorio, se convierte en un aparato estatal altamente burocratizado y en un sistema simbólico reforzador de jerarquías y representaciones, productor y reproductor de identidades políticas fuertemente vinculadas a la idea de nación, pueblo y patria; y que se constituye en el imaginario argentino en uno de los principales espacios comunes de socialización. Una *ciudadanía* cuyo contenido es la confirmación del «ser nacional argentino» con componentes democráticos, autoritarios y populistas, en la cual se establece claramente una separación entre «nosotros-ellos». Es decir la frontera identitaria debe estar delimitada y fija con respecto a los habitantes de otras naciones⁸⁴; que desde la esfera del derecho refiere a los principios de autodeterminación de los pueblos y de soberanía territorial. Y desde el ámbito de la cultura remite a lo popular, al folclore, a la llamada "cultura de masas", ya que tal como sostiene Ortiz (1996) la cultura constituye un elemento central en la integración de esa categoría aglutinante *Pueblo*, y para ello debe ser "necesariamente de 'masa', esto es, poseer el mayor radio de influencia posible y ser interiorizada por la mayoría de la población" (p. 107). Proceso de masificación en el que intervienen las industrias culturales (folletines, radio, cine, televisión), junto con la red estatal de escolarización sobre todo a partir de la expansión educativa desde mediados del siglo XX; si bien va

⁸⁴ Barth considera que la identidad supone un doble proceso de inclusión y exclusión caracterizado por la distinción nosotros-ellos, el cual se conforma a partir del establecimiento de una *frontera*, una "demarcación social que puede ser constantemente renovada en los intercambios" (en Cuche, 1999: 123). Entiende, por ende, a la identidad como un proceso relacional, situacional y estratégico, que en el caso de la identidad política nacional intenta ser revestido de un carácter fijo, permanente y esencial.

a mantener una relación conflictiva con muchos elementos de esa cultura popular⁸⁵.

En suma, puede afirmarse que en el sistema educativo bonaerense queda constituido un modo de gobernación burocrático-experta centralizado estatalmente que desde las últimas décadas del siglo XX⁸⁶ se resquebraja. Se asiste a un momento en el que entran en crisis las matrices sociopolíticas y normativas que se fueron conformando durante la vigencia del estado liberal y del estado social en Argentina. Crisis que implica un desplazamiento de ese gobierno estatalmente centralizado hacia otras formas más diversificada/s e inestable/s que, por un lado se globaliza/n y por otro se fragmenta/n; que se realiza/n en el marco de un profundo cuestionamiento a la legitimidad del estado como principal organizador societal y se reivindica a la sociedad como el espacio de realización personal y ciudadano.

Van quedando atrás las utopías que acompañaron la constitución de los sistemas educativos durante los siglos XIX y XX, modificando las matrices simbólicas que forman parte del discurso educativo: esas nociones de estado, ciudadanía, nación, sociedad civil, escuela que estructuraron el “orden del discurso” (Foucault, 1970) político educativo.

Pareciera que ya la opinión del docente no es infalible, la palabra del padre es refutada y las instituciones del estado (entre ellas la red de

⁸⁵ Si bien no es objeto de análisis aquí, muchos autores sostienen que hablar de cultura popular parte del supuesto erróneo –que se traslada al campo escolar– de la oposición binaria entre “alta cultura/baja cultura” (Carbone, 1991; da Silva, 1993; Landívar y Floris, 2004).

⁸⁶ Cabe aclarar que existen divergencias entre los autores con respecto a la finalización de la vigencia del estado social, según se tome como hitos la caída del socialismo real (Hobsbawm, 1998), o desde visiones latinoamericanas el cambio del modelo de acumulación en 1976 coincidiendo con la crisis internacional del precio del petróleo y el modelo aperturista (Torrado, 1997; Rofman y Romero, 1997), la crisis de la deuda externa en 1982 (Cavarozzi, 1992) o la reforma del estado, en la cual pueden distinguirse dos fases: la primera que coincide con el modelo aperturista antes citado, en el que se implementan los procesos de privatización periférica y descentralizaciones parciales de políticas sociales y la segunda, con su plena ejecución desde 1989, también llamado proceso de modernización excluyente.

escolarización) no poseen ese valor absoluto ni eterno, tal como lo rememoraba Zweig en su autobiografía escrita hacia mediados del siglo XX. Escuelas, familias, estados interpelados desde otros discursos que se van materializando en políticas/reformas y proyectos. Una de ellas es aquella que propone la re-fundación de esos sistemas educativos gobernados y organizados alrededor de los estados nacionales y las sociedades industriales.

Las reformas educativas de finales del siglo XX

A fin de focalizar el análisis en las racionalidades que porta el discurso de la política educativa bonaerense, las estrategias de gobierno que despliega y la discursividad que estructura pueden señalarse una serie de rasgos comunes con procesos de reforma llevados a cabo en otros países⁸⁷, como así también algunos que le otorgan especificidad. Especificidad que tiene que ver con elementos de ese canon transhistórico que se mencionaba al inicio de este capítulo y las formas particulares de incorporar el pasado a este presente.

En primer lugar, encierra una situación paradójica: por un lado, parte de una *visión diagnóstica* fuertemente crítica, casi *apocalíptica* que responsabiliza –culpabiliza a la escuela por su escasa capacidad histórica de dar respuesta a las demandas y necesidades tanto específicamente educativas como políticas, sociales y económicas. Por otro, una *visión prospectiva* casi *apologética* que le otorga un rol protagónico en el sentido, no sólo de acompañar las actuales transformaciones, sino de reconstituirse en una permanente fuente modernizadora de la sociedad. Pareciera que

⁸⁷ Específicamente aquellos que se elaboran a partir de 1980 en las llamadas sociedades avanzadas y en la década de los '90 en América Latina, con excepción de Chile quien lo inicia en la anterior década. Para más detalle en análisis comparativos véase Popkewitz (1994), Pereyra y otros (1996), Azevedo (2000), Braslavsky (2001), Viñao (2002), Martínez Boom (2004). Para el caso particular de Chile puede consultarse Lemaitre y Rovira (2001).

vuelve a prevalecer esa concepción redentora de la escolarización del siglo XIX.

En segundo lugar, se la concibe como una *estrategia macropolítica* que pretende ser instalada en las instituciones escolares y presume convertirse en un mecanismo transformador de prácticas y productor de subjetividades. A diferencia de otros países, en los cuales la modificación de los textos legales se concreta luego de años de iniciado el proceso de reforma⁸⁸, en Argentina se comienza por ella. Esta visión macropolítica remite a una cuestión fundamental: delimitar cuál es el alcance de la "cúpula simbólica" (Popkewitz, 1994) de la reforma educativa argentina, de un discurso que intenta establecer nuevas relaciones y espacios de poder al interior del sistema educativo. Si bien dicho plano direcciona, limita y restringe el *deber ser escolar*, no implica que posea un poder de autorrealización, ya que es en los intersticios de lo cotidiano donde se producen -o no- las modificaciones e innovaciones. Aunque esta afirmación tampoco supone caer en el otro extremo, es decir otorgarles a los actores institucionales un poder omnímodo sobre su propia actividad, independiente de los procesos macropolíticos. Más bien la relación que el nivel macropolítico mantiene con las instituciones educativas es de carácter reticular⁸⁹. Sigue primando la visión jurídica -kelseniana- del orden social bajo el principio de tutelaje regulado por el "imperio impersonal de la ley" que desciende benéficamente hacia la sociedad, tal como se ha mencionado en el Capítulo I.

En tercer lugar e íntimamente relacionado con el anterior, esta reforma posee *pretensiones refundantes*, y, por ende, excluye los procesos

⁸⁸ Como por ejemplo España (ocho años) y Uruguay (4 años). Véase Martín Bris (2001), específicamente Primera Parte, y Errandonea (2001) o Giovine (2001), respectivamente.

⁸⁹ Laudan (1984) afirma que entre las decisiones macropolíticas y el nivel micropolítico se dan vínculos complejos que abren a un retículo de posibilidades múltiples y no a relaciones lineales. En tal sentido, el análisis de los discursos que prescriben el deber ser escolar y la indagación micropolítica son dos tipos de registros que permiten interpretar más comprensivamente la cuestión política de la escuela.

de producción y reproducción de las prácticas institucionales; es decir de las permanencias y transformaciones que en ellas venían aconteciendo. Palabras como “reconversión” o “reciclaje” –tal como se denominó a la capacitación docente- ubican a los diferentes tipos de saberes que circulan por la escuela en el *lugar de no saberes (válidos)*. Se estaría reafirmando una concepción regeneradora y normalizadora de la política sobre la escuela y de la escuela sobre los sujetos.

En cuarto lugar, se va concretando a partir de una *agenda mundializada* a modo de «receta única» que, para esta “periferia globalizada” (Svampa, 2000), ha estado fuertemente acotada a los acuerdos preestablecidos con la banca internacional, algunos organismos internacionales y países que gozan de mayor autonomía en la determinación de las nuevas reglas de juego en el campo político y educativo.

Estos rasgos que envuelven las propuestas de reforma buscan romper el sentido común que se fue estructurando alrededor de lo político y educativo, y forman parte de un nuevo proyecto de modernización. Un proyecto en el que la globalización –junto con el neoliberalismo- se presenta como un componente básico de ese giro lingüístico y objetivo estratégico para un nuevo modo de administrar y regular a las instituciones e individuos. De ahí que se considere necesario circunscribir las condiciones de producción del discurso de la reforma en Argentina, a fin de comenzar a responder las preguntas que se enunciaran al principio de este capítulo.

1. Una mirada desde los contextos de la globalización

En el contexto de globalización económica y de mundialización de la cultura (Ortiz, 1997) se estructuran nuevos modos de regulación política

que se alejan de las racionalidades que se han caracterizado en páginas anteriores. La categoría *mundo* se instituye en la unidad de análisis y objeto de intervención política – en tanto objetivo estratégico dominante, al decir de Foucault (1991)-, constituida por “una multitud de sociedades regionales o nacionales separadas que, como entidades autónomas, como configuraciones históricamente características, constituyen ambientes dependientes los unos de los otros” (Schriewer, 1996: 22). Desde el ámbito del derecho implica el pasaje del objetivo de *autodeterminación* hacia el de *adaptabilidad* de los estados nacionales en la fijación de sus políticas públicas. Desde el campo de la cultura, el desplazamiento de la memoria nacional popular hacia la emergencia de una “memoria internacional popular”⁹⁰ rompe el vínculo estado-escuela-ciudadanía instituido por “dos siglos de rutinización de los modos de pensar y de vida que denominamos identidades nacionales” (Ortiz, 1996: 61). Esa memoria nacional – continuando con el análisis de Ortiz (1997; 2000)- es penetrada por una dimensión planetaria reforzando el mito de la “gran familia de los hombres” (Barthes) y el universalismo; a la vez que se profundizan los procesos de desanclaje, desterritorialización e individuación⁹¹. Que en el campo educativo sigue presuponiendo a la educación como un bien universal portador de una ideología para todos los tiempos y lugares; y a la

⁹⁰ Stuart Hall previene con respecto a la “cultura global de masas” estableciendo líneas de continuidad con las fases históricas de expansión occidental: “(i) se mantiene centrada en el occidente, y siempre habla en inglés” y “(ii) su peculiar forma de homogeneización, que no trabaja para completar, sino que más bien reconoce y absorbe las diferencias dentro de una estructura mayor y abrumadora de lo que es esencialmente una concepción estadounidense del mundo” (en Slater, 1996: 66). Aunque esa concepción más bien “euronorteamericanista” que ha prevalecido a lo largo del siglo XX, también se ve en parte hegemonizada por su adaptación a una cultura que se internacionaliza, tal como lo señalan Trend (1995) y el ya citado Ortiz.

⁹¹ Se utiliza aquí el término *individuación* en vez del de *individualización* ya que, en tanto esta última categoría constituye “el resultado y sustento de la individualidad en medio de las redes del estado de bienestar y la inclusión”, la *individuación* “es la forma de identidad individual y social que caracteriza principalmente la exclusión” (Robles, 1999: 313). En este proceso el individuo debe asumir conscientemente una vida autónoma y responsable, a la vez de sentir el peso de una sobredeterminación del yo desprovisto de redes institucionales de seguridad o apoyo (Sennet, 1978; 1983).

escuela, para utilizar la terminología parsoniana, como un *universal evolutivo*.

El “relato del desarrollo cultural a nivel mundial y de la ideología educativa” (Fiala y Lanford, 1987) continúa interpelando los procesos de reforma a escala mundial de las dos últimas décadas del siglo XX. Dicho relato refuerza el discurso de la escolarización en tanto componente y “palanca” para la re-modernización de las sociedades.

A su vez la rápida mundialización de las estrategias que portan dichos procesos de reforma ha sido posible también debido a la temprana internacionalización de los sistemas educativos nacionales desde el momento mismo de su constitución como en ningún otro ámbito de las políticas públicas, logrando desde su génesis un alto nivel de estandarización global de sus estructuras políticas, organizativas y pedagógicas, que en su versión moderna remite a la *Didáctica Magna* escrita por Comenius en 1632. Aunque el objetivo estratégico actual para el *buen gobierno* supone una armonización transnacional de modelos mundiales configurados prospectivamente, cuyas principales orientaciones se estructuran en torno a una agenda que condiciona fuertemente el financiamiento de las reformas y de los propios sistemas educativos por parte tanto de los organismos multilaterales de crédito como donantes.

Calidad, eficiencia y equidad –en tanto valor legitimador de los dos anteriores- serán tres de los principios rectores de las políticas educativas de fines del siglo XX y principios del siglo XXI, de cuya confluencia o conjunción emergerían los nuevos ciudadanos para una nueva sociedad global, luego de largos años de decadencia moral. El re-ordenamiento de un nuevo espacio moral debería responder a la creciente preocupación por la seguridad y fundamentalmente a los problemas de gobierno cuando las alianzas dominantes están caducando o más bien se desterritorializan de los confines nacionales.

Europa y Estados Unidos, junto a las organizaciones de las cuales forman parte –principalmente la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE)⁹²-, propusieron la “*reinención de la educación pública*” (Osborne y Gaebler, 1994). Para dicha reinención, no sólo se realiza una fuerte crítica al *Welfare State*⁹³, sino también al progresismo pedagógico de los ´60 y ´70 (Popkewitz, 1994; Hargreaves, 2009) al que se culpabiliza –entre otras cuestiones- de derrotas bélicas, de la pérdida de predominio económico y tecnológico. La era de los gobiernos neoconservadores de los ´80 implementarán modificaciones del sistema educativo, con el propósito de salvar “naciones en riesgo”⁹⁴.

La conquista de la calidad, eficiencia y equidad se concretaría a partir de estrategias centradas en recortar y disciplinar⁹⁵, ampliándose en la

⁹² Se crea en 1948 con el objetivo de ayudar en la reconstrucción de Europa luego de la Segunda Guerra Mundial, ampliando en 1960 sus funciones y el número de países miembros. Actualmente está constituida por países de Europa Occidental, América del Norte, Oceanía y el Lejano Oriente. En el área educativa elabora anualmente “panoramas de la educación” de los treinta países miembros y otras “economías asociadas” (como Chile y México), en los que se ofrece información sobre indicadores de rendimiento escolar, gasto educativo, formación continua, etc., como así también recomendaciones para su mejoramiento. Ha producido parámetros internacionales de evaluación de la calidad (Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos –PISA-) y de la eficiencia en la educación (relación calidad-precio).

⁹³ Véase a los precursores de las propuestas neoliberales de los ´50: Friedman y Friedman (1980) y Van Hayek (1982). Para un análisis de las mismas puede consultarse a Picó, (1987), Sante di Pol (1987), Offe (1990), Paviglianiti (1991), Gentili (2008) –entre otros-.

⁹⁴ Se hace referencia al documento *A Nation at Risk* (1983) de la gestión Reagan, en el que se predice la decadencia de Estados Unidos si no se cambia el rumbo de la economía, la política y la educación.

⁹⁵ Apple (1997) analiza cómo el libro *The Bell Curve: Intelligence and Class Structure in American Life* escrito por el psicólogo de Harvard Richard Herrnstein y el politólogo Charles Murray en 1994 es utilizado por políticos de la Nueva Derecha y expertos reformistas para defender la reconstrucción de la sociedad y el estado desde la lógica del mercado, tal como el ya citado Osborne y Gaebler y los futurólogos en los que se basan –los más difundidos Alvin Tofler y Peter Druker-. Pero dicho libro avanza sobre argumentaciones “seudocientíficas” para justificar la reducción selectiva del financiamiento estatal a determinados grupos sociales. Intentan demostrar, basándose en la genética, que los negros, los pobres y, en algunas áreas de conocimiento, las mujeres son inferiores intelectualmente y “nada se puede hacer por ellos” a causa de la determinación de sus “herencias genéticas colectivas”. Por consiguiente, concluyen que los estados deben dejar de “desperdiciar dinero” intentando lograr tasas de rendimiento escolar más altas para la población negra y los pobres (ya que se los expondría a mayor frustración), brindarles una educación que los prepare “para la vida ´inferior´ que, probablemente,

década de 1990 a reemplazar esa estructura del sistema “centralizada”, “guiada por normativas”, “monopólica” y “estable” (Osborne y Gaebler, 1994), por otra que introduzca mecanismos de competencia y vigilancia externa⁹⁶. Es así como el problema del *buen gobierno* se reedita en un contexto de euforia u optimismo político que se sustenta en la creencia de la victoria final de la democracia occidental, del capitalismo y el advenimiento de un orden mundial global⁹⁷.

Buen gobierno que es interpelado discursivamente como “menos gobierno” en el sentido que se le venía otorgando en su acepción asociada a la noción de estado (tal como se ha analizado en el Capítulo I), el cual supone un gobierno fuerte que dirija más y delibere menos. Este sentido forma parte de esa visión que niega la política –o “lo político” como sostiene Mouffe (2003; 2007) al rechazar su dimensión constitutiva: el antagonismo- y considera que los problemas de gobierno se resuelven con el diseño de instrumentos y la mejora de los mecanismos de control. Es decir, traslada los problemas de gobierno de la esfera política a la técnica.

Si se recupera a Rose (1999) cuando menciona los sentidos normativo y descriptivo de gobierno de acuerdo a la llamada nueva

llevarán" (p.85), y diseñar políticas educativas más eficientes que aseguren la "estabilidad social" y la competitividad económica. Este libro también es fuertemente cuestionado por Wacquant (2004), quien lo considera un “tratado de racismo académico” (p. 27).

⁹⁶ Según el texto ya citado de Osborne y Gaebler, este segundo momento reformista en el cual se adopta como “orden del día” la “idea de la reestructuración” se concreta en la Cumbre Educativa de 1989, en cuya declaración el presidente y los gobernadores adhieren a: “«Una mayor capacidad de elección para padres y alumnos»; «un sistema contable basado en los resultados, más que en el acuerdo con las reglas y las normativas»; «descentralización de la autoridad y la responsabilidad de la toma de decisiones en el seno de la escuela»; un sistema personal «que proporcione recompensas auténticas para el éxito con los alumnos»; y «en las que un fracaso tenga reales consecuencias»; y «un activo compromiso de sostén de los padres y las empresas de la comunidad»” (pp. 426-427). Este giro también se produce en Europa Occidental cuando se recomienda como temas centrales de la agenda el desarrollo participativo y la buena gobernación (OCDE, 1992).

⁹⁷ Planteos tales como el de Francis Fukuyama –con su tesis del “fin de la historia” (1992)-, Peter Drucker –con el advenimiento de la sociedad poscapitalista (1993)- y Alvin Tofler –con la “tercera ola” (1982)- se constituyeron también en Argentina en los referentes más difundidos de esa visión optimista de esta nueva era.

sociología de la gobernanza –*governance*-⁹⁸, es el primero de ellos al que se está haciendo referencia en estos planteos. El *buen gobierno* sería “reducir al mínimo el papel del estado, animar mecanismos no-estatales en la regulación, reducir el tamaño del aparato político y de la función pública, introducir ‘la nueva gerencia pública’” (p. 16). Es el gobierno empresarial que, según Osborne y Gaebler (1994)⁹⁹, debe regirse por diez principios:

- Un “gobierno catalizador” que dirija y conduzca la sociedad, pero delegue el servicio a terceros¹⁰⁰. Un estado “más pequeño, pero más fuerte” (p. 62).
- Un “gobierno propiedad de la comunidad” como herramienta eficaz para combatir el clientelismo enquistado en la burocracia y los “profesionales de los servicios” (p. 91)¹⁰¹.
- Un “gobierno competitivo” que trabaje con mayor eficiencia y aprovechamiento del dinero, responda a las necesidades de los consumidores/clientes, premie la innovación e incremente la moral y el orgullo de los empleados¹⁰².
- Un “gobierno inspirado en objetivos” que cree las condiciones para la excelencia y la responsabilidad¹⁰³.

⁹⁸ Para Rose esta corriente de pensamiento se constituye en una técnica intelectual de la racionalidad del neoliberalismo.

⁹⁹ Cuya obra es considerada por Rose como un texto paradigmático de esta dimensión de gobierno en la reforma educativa estadounidense.

¹⁰⁰ “el gobierno para lo que mejor hace, esto es, la incentivación de recursos y el establecimiento de prioridades sociales a través de un proceso político democrático” (p. 61).

¹⁰¹ Que en el área educativa se traduciría en que “los padres están comenzando a imponer el control sobre las escuelas” (p. 91).

¹⁰² “como lo señaló Peter Drucker hace unos años: Estados Unidos es el único país desarrollado importante en el que no hay competencia en el seno del sistema escolar... (p. 144). Encaminarse “hacia la elección y la competencia en educación [no basta, hay que introducir estrategias] para forzar las mejoras que trae consigo la competencia (p. 145).

¹⁰³ Que en lugar de regirse por normas, propicie organizaciones “más eficientes”, “más efectivas”, “más innovadoras”, “más flexibles” y tengan “la moral más alta” (pp. 171-173).

- Un “gobierno dirigido a los resultados” que discrimine “el éxito y el fracaso” para financiar el producto o según el rendimiento obtenido (p. 216)¹⁰⁴.
- Un “gobierno inspirado en el cliente” que “obligue a los proveedores de servicio a responsabilizarse ante [él]” (p. 259), a la vez que “despolitiza la decisión de elegir el proveedor” (p. 260) y abre las “opciones” (p. 261).
- Un “gobierno de corte empresarial” que introduzca la palabra “beneficio a la utilidad pública” (pp. 280-1)¹⁰⁵.
- Un “gobierno previsor” que recupere esa función de planificar que los gobiernos burocráticos olvidaron al concentrarse en “proporcionar servicios, por *remar*” (p. 308), llevando pocas veces el “timón” y esperando que “un problema se convierta en una crisis” para actuar¹⁰⁶.
- Un “gobierno descentralizado” ya que los cambios en la comunicación e información han modificado profundamente los modos de liderazgo –centrados en la “persuasión”- y de autoridad –centrados en la “delegación ascendente” y las “estructuras colegiadas.
- Un “gobierno orientado al mercado” que no supone “dejarlo en manos del mercado”, sino “construir comunidad” (p. 405)¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Superar la Gestión Mediante Objetivos (MBO por su sigla en inglés) que vincula el pago al rendimiento, tales como el sistema de mérito o de bonos que han generado “subjetividad y favoritismo” (p. 229) y “resentimientos”; reemplazándolo por el de Gestión de la Calidad Total (TQM por su sigla en inglés) que utiliza la información como instrumento de gestión.

¹⁰⁵ Propiciar un sistema de presupuesto contenga “incentivos para que los gestores ahorren o ganen dinero” (p. 295).

¹⁰⁶ Para “tomar decisiones basadas en la previsión” la principal herramienta es la “planificación estratégica” a cuyos pasos debe agregarse el “consenso” (p. 325).

¹⁰⁷ “una forma de intervención en el mercado” que se aleje de “crear burocracias administradas públicamente para proporcionar servicios” y se acerque a “un modo de utilizar la influencia pública para conformar las decisiones privadas, con el fin de alcanzar fines colectivos” (p. 387).

Muchos de estos principios de reinvención del estado son recuperados y completados por el llamado *Informe SCANS*¹⁰⁸ publicado en 1992, para “transformar las escuelas del país en organizaciones de alto rendimiento” (p. VI) como parte del programa de gobierno de George Bush (padre) que se conoció como “*América 2000*”. En esta enunciación de las competencias (destrezas –básicas y racionales- y cualidades personales) requeridas por el Departamento de Trabajo a los estudiantes, puede observarse dos cuestiones que harían al buen gobierno escolar: la responsabilidad compartida del estado, padres, empresarios y docentes en el éxito escolar de alumnos más competitivos, y un control que no emane más de la dirección escolar, sino que se determine en base a “prioridades conforme a las necesidades del estudiante” (p. 26).

Para los países o “mundo en vías de desarrollo” la “idea de la reestructuración” pasaría por la renovación de las capacidades económicas, políticas e institucionales que lograsen “dominar el desarrollo” (OCDE, 1992). El *buen gobierno* sería el resultante del fortalecimiento de los sistemas de justicia y seguridad, de la sociedad civil, de la participación y control ciudadano y de expertos externos, recurriendo para ello a la descentralización política y administrativa. Asumir estas tareas implicaría una “sinergia entre los políticos de los gobiernos donantes, al afrontar el desarrollo como parte de lograr una agenda global” (p. 49).

Es dentro de estos límites que se estructura la discursividad de la reforma educativa para América Latina y Argentina. Responsabilidad – moral – consenso – participación – control – excelencia – innovación, flexibilidad – eficiencia – productividad – alto rendimiento se constituyen en los significantes que estructuran el nuevo campo de sentido de esta nueva racionalidad para el gobierno de la educación escolarizada y de los

¹⁰⁸ Sigla en inglés de la Secretary’s Commission on Achieving Necessary Skills del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos.

individuos. Nuevos significantes que, más allá de las pretensiones por constituirse en los únicos válidos y posibles se entremezclan, se recrean y algunos desaparecen al amalgamarse con esas retóricas de otros tiempos y aquellas que emergen de un presente que no logrará “dominar el desarrollo”. Retóricas en las que se entretejen comportamientos políticos, normas, valores, significados, símbolos y pautas culturales de un espacio más permeable y poroso.

¿Cómo se corporiza este discurso de poder en las políticas educativas de la Provincia de Buenos Aires? ¿Cómo se embarca en esta reforma y qué estrategias construye? ¿Cuánto se adecua y cuánto se aparta de ella esta provincia argentina que define políticas y elecciones presidenciales, dado el peso demográfico y económico que posee en comparación al resto de las jurisdicciones? Una provincia que ha sido históricamente considerada un actor político clave que, a la vez que condiciona y limita, propone horizontes de posibilidad para todos los argentinos. Como así también, y reactualizando las palabras de Halperín Donghi, en ese mismo juego de imposición termina siendo hegemonizada. Juegos de poder que si bien no son el objetivo de esta tesis, se manifiestan en las políticas educativas.

2. La reforma educativa en contextos de pobreza

2.1 Las condiciones de producción del discurso reformista en Argentina: el texto en su contexto

En ese contexto de optimismo, Argentina inicia su proceso de reformas. Dicho proceso se dirige a la instauración de un nuevo orden social que reposicionará al estado, las organizaciones mediadoras de interés, las instituciones de socialización y los sujetos. Pretensión de un nuevo orden que lograría la inserción del país en ese escenario mundial globalizado; basada en la creencia de la victoria capitalista occidental, en la

hegemonía de la visión euro-norteamericacionista, en la armonización transnacional de modelos y agendas mundiales comunes a esa “gran familia de hombres” y en ese gran relato del desarrollo cultural y la ideología educativa, tal como se analizó en el anterior apartado.

El discurso «redentor» de la escolarización en tanto componente y “palanca” para la re-modernización de las sociedades y nuevo espacio moral para la formación de los sujetos, se inscribe dentro de la “*transformación productiva con equidad*” (CEPAL, 1990) y más específicamente en lo que Palermo y Novaro (1996) llaman la “estrategia transformadora” del peronismo en su vertiente neoliberal. En la misma se conjugan esos componentes del *buen gobierno* con otros característicos de un presidencialismo con “déficit republicano” (Botana en Novaro, 2001) o con rasgos hiper-presidencialistas (Portantiero, 1993). Se mantiene así la centralidad del estado-ejecutivo por sobre el poder legislativo y judicial¹⁰⁹. Pero ahora necesitando de un complejo esquema institucional y alianzas de poder que redefinen las relaciones entre los partidos políticos, al interior del propio partido gobernante, como así también con sectores de la sociedad civil.

¹⁰⁹ Los dos períodos presidenciales de Menem (1989-1994 y 1994-1999), bajo la promesa de resolver los problemas de gobernabilidad, marcan algunas diferencias que tuvieron que ver no sólo con la naturaleza de los distintos planes de reforma y su relación con las variables de contexto internacional, sino además con los modos de hacer política y el posicionamiento que asumieron los distintos actores en relación con la estrategia diseñada por el ejecutivo nacional. En tal sentido Menem recurre a una estrategia de gobierno en la que combina “sobre la marcha elementos de ruptura y continuidad con el peronismo” (Novaro en Bianchetti, 2005: 93). Basada en una alianza que articula una coalición reformista de corte neoliberal (la Unión del Centro Democrático –UCEDE-) y una coalición populista-conservadora (con el caudillismo provincial) –fundamentalmente centrada en la distribución de cargos, intenta superar las tradicionales relaciones de oposición “peronismo – antiperonismo”, “estatismo – privatismo”, “nacionalismo – liberalismo”, aunque sin apartarse definitivamente de su histórica base electoral populista. Véase también Yannuzzi (1995), Novaro (2001), Mustapic (2002), entre otros.

La utopía modernizadora de la *Revolución Productiva*¹¹⁰ se irá traduciendo en el campo educativo en una serie de modificaciones legislativas¹¹¹ que reafirma esos rasgos que se señalaron anteriormente: esa visión macropolítica y refundante, en tanto tecnología de gobierno y discurso de orden. Un discurso que estructura un nuevo campo de sentido y modifica la “secuencia” o “cadena de significantes” dominantes, para utilizar la terminología del análisis político del discurso (Laclau y Mouffe, 1987; Torfing, 1998). Desde este abordaje pueden establecerse algunas diferencias significativas entre el discurso que portan las políticas educativas a nivel nacional y las de la Provincia de Buenos Aires.

En el primer caso puede observarse cómo se establecen relaciones de equivalencia y de oposición entre los significantes que configuraban el discurso político educativo de la anterior década y aquellos de esa agenda mundializada. Si el discurso de los '80 se había estructurado por la oposición autoritarismo¹¹² – democracia¹¹³ (Abratte, 2005), en la que se entremezclaban términos de la matriz del liberalismo (“pluralismo”, “participación”, “tolerancia”) y de la matriz estadocéntrica (“solidaridad”, “bienestar”, “desarrollo”); en los '90 ya no serán los tipos de régimen político los opuestos, sino la eficiencia o ineficiencia en resolver los

¹¹⁰ “La revolución productiva constituye en la práctica un cambio sustantivo en el comportamiento y la dinámica de la sociedad, a partir de lo que somos, hemos sido históricamente y seguiremos siendo... Estos dos procesos simultáneos, complementarios y equilibrados de transformación y de reproducción cultural constituyen las bases del Proyecto Nacional y al mismo tiempo enmarcan las dos funciones trascendentes de la Educación” (Consejo Federal de Cultura y Educación, 1990: 6).

¹¹¹ Se hace referencia a la reorganización y cambio de misiones y funciones del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, a la culminación del proceso de transferencia de los niveles primario, secundario y terciario no universitario a las provincias y a la entonces municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, a la Ley Federal de Educación y a las resoluciones del Consejo Federal de Cultura y Educación de la Nación en el período analizado.

¹¹² Autoritarismo = Dogmatismo = Intolerancia = Verticalismo = Centralización, ampliándose a los “déficits” del sistema: Autoritarismo = Discriminación Social = Desarticulación = Segmentación = Diferenciación Antidemocrática (Abratte, 2005: 27).

¹¹³ Democracia = Pluralismo = Tolerancia = Participación = Descentralización, asociándose en el campo educativo a ampliación del ingreso y permanencia, gratuidad, asistencialidad, universalidad, entre otras.

problemas de gobernabilidad democrática que lleven al “buen gobierno”. Una gobernabilidad¹¹⁴ entendida en términos de reingeniería social, es decir como la capacidad de un gobierno de ser obedecido por sus atributos: transparencia, eficiencia, *accountability* (Rojas Bolaños, 1995); un asunto procedimental que se resuelve con el mejoramiento de las técnicas y controles en el gerenciamiento del aparato de gobierno¹¹⁵. *Eficiencia* para insertarse competitivamente en el mercado mundial globalizado, *eficiencia* en la capacidad de gestión de los asuntos públicos, *eficiencia* en la formación ciudadana. Así los problemas se desplazan del campo político al técnico, reafirmandose ese sentido normativo implicado en los diez principios del *buen gobierno* al que se hiciera alusión cuando se caracterizó la “agenda global” o mundializada; y que se convierten en recomendaciones de las agencias internacionales, tal como el Banco Mundial quien pretenderá instalar estrategias de disciplinamiento en los aparatos burocráticos del estado argentino (Corbalán, 2001).

Asimismo en este nivel del estado se observa cómo se relegan aquellos significantes característicos de lo que podría llamarse la “mística peronista” que aún estaban presentes en los primeros documentos ministeriales del llamado *Plan de Transformación Educativa*¹¹⁶: justicia

¹¹⁴ La noción de gobernabilidad o gobernanza refiere a “la capacidad de gobernar” (Saín, 1998), una estrategia de gobierno tendiente a la “construcción de capacidades, las cuales dependen de la interrelación entre el sistema institucional existente ‘governance’, de los actores políticos, económicos y sociales, y de la capacidad de liderazgo (Prats y Kooiman citados por Ferrer y Arroyo, 2005: 645-646). De acuerdo a estos autores la misma se ha desplazado de la legitimidad formal weberiana a la capacidad de resolución de demandas crecientes que para el neoliberalismo se resolvería a través de la eficiencia administrativa y la capacidad de generar legitimidad y consenso, tal como se ampliará en el próximo capítulo.

¹¹⁵ Wacquant (2004) utiliza la expresión “instrumentalismo gerencial” para referirse a las políticas que dan “prioridad a las consideraciones contables de costo y eficiencia en una óptica abiertamente retributiva y de seguridad” (p.124). Ambas serán retomadas y ampliadas en los próximos capítulos.

¹¹⁶ Especialmente en los documentos elaborados por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación en 1990 y 1991 (1990_a, 1990_b, 1990_c, 1991).

social = democracia efectiva¹¹⁷ = cultura del trabajo¹¹⁸ = protagonismo popular¹¹⁹ = estado regulador¹²⁰. La interpelación al estado ya no será desde la principalidad en tanto estado docente, para que asuma la “responsabilidad indelegable e imprescriptible en materia educativa” como **“prestador educativo directo”** y **“autoridad jerárquica** de los componentes descentralizados del sistema” (Ministerio de Educación y Justicia de la Nación, 1989 –el resaltado es del original-). Ni tampoco un estado “garante del bien común, de la armonía social, del crecimiento económico y del equilibrio en la distribución de la riqueza... orientador, organizador, administrador, planificador, servidor, fiscalizador, protector, garantizador, regulador y distribuidor” (Discurso de Carlos Menem citado en Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, 1991).

La redefinición de las históricas funciones de estado docente que – directa e indirectamente, legal o consuetudinariamente- había asumido el estado nacional hace que el análisis de la reforma pase a centrarse en el “nivel subnacional” del estado ya que, como sostiene Oszlak (1997), se lo intenta transformar en el “eje fundamental alrededor del cual girarán las

¹¹⁷ “Democracia y justicia social, significan para nosotros un tipo de organización de la sociedad en el que se superan las desigualdades sociales y se tiende a mejorar la relación capital-trabajo, a disminuir los desequilibrios regionales, a ejercer plenamente el derecho de todos a participar en la vida social, política y jurídica, a resolver los conflictos a través del diálogo, la concertación, la negociación y los tratados; a consolidar el núcleo político-cultural –que será nacional si abarca a todos los sectores sociales y a todas las regiones e instituciones de la comunidad” (Ministerio de Cultura y Educación, 1991: 30).

¹¹⁸ “La cultura laboral y la formación en áreas como las ciencias humanas y naturales y la tecnología, forman parte de una misma concepción que valoriza el trabajo porque lo consideran como uno de los puntos de partida necesarios para la transformación nacional y la conformación de una estructura socioeconómica sana” (Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, 1991: 31).

¹¹⁹ “La democracia reclama hoy la descentralización del Estado y el protagonismo popular, al mismo tiempo que reconoce la licitud y la validez de las iniciativas personales, de la no discriminación, del derecho al disenso y del respeto y las garantías a las minorías” (Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, 1991: 30).

¹²⁰ “El Estado ha de cumplir un papel regulador, pautando todo aquello que la complejidad social, en un contexto general de crisis, requiere para mantener en funcionamiento los mecanismos de la acción social y de la actividad económica” (Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, 1991: 20).

relaciones entre Estado y ciudadanía” (p. 30). Un estado nacional que por un lado se debilita al no erigirse en garante del derecho a la educación (artículo 1º de la Ley Federal de Educación¹²¹); como así también al compartir con otros actores y sectores de la sociedad la dirección y prestación educativa, tal como se desprende de los artículos 2º¹²² y 4º¹²³ de la citada Ley. Tema este que fue uno de los más debatidos tanto en la Comisión de Educación como en el recinto del Congreso de la Nación¹²⁴, más allá de acordar mayoritariamente con la federalización del sistema educativo:

“¿Por qué firmé el dictamen en disidencia parcial?
Porque...basándome en las necesidades educacionales
reales de las distintas regiones del país...hace falta que el
Estado nacional –no porque seamos estatizantes- asuma
esa responsabilidad... principal, irrenunciable e
indelegable de fijar, *ejecutar* y controlar el efectivo
cumplimiento de la política educativa en todas las
jurisdicciones y ámbitos donde opera el sistema

¹²¹ Artículo 1º: El derecho constitucional de enseñar y aprender queda regulado...por la presente ley que...establece los objetivos de la educación en tanto bien social y responsabilidad común...”.

¹²² Artículo 2º: “El Estado nacional tiene la responsabilidad principal e indelegable de fijar y controlar el cumplimiento de la política educativa, tendiente a conformar una sociedad argentina, justa y autónoma, a la vez que integrada a la región, al continente y al mundo”.

¹²³ Artículo 4º: “Las acciones educativas son responsabilidad de la familia, como agente natural y primario de la educación, del Estado nacional como responsable principal, de las provincias, los municipios, la Iglesia Católica, las demás confesiones religiosas oficialmente reconocidas y las organizaciones sociales”.

¹²⁴ Aunque el proyecto de ley educativa no fue un tema prioritario de la agenda del Congreso de la Nación, confirmando la pérdida de constituirse éste en un espacio de debate de los asuntos públicos: “... es de tanta importancia el tema que estamos tratando que me obliga a elevar una protesta. Ya en la sesión pasada, cuando estábamos a punto de pasar a cuarto intermedio... sólo había en el recinto nueve senadores: cinco justicialistas, tres radicales y un bloquista. Hoy esa situación se repite. Que no haya público me tiene totalmente sin cuidado... Lo lamentable es que tratándose de un tema fundamental para la República, lo miremos con la indiferencia con que se lo está haciendo” (Senador Sánchez en *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación*, 6/5/1992: 212).

educacional formal y no formal” (Senadora Malharro de Torres en *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación*, 29/4/1992: 6288 –el resaltado es propio).

Pero por otro lado, un estado que adquiere nuevas fuerzas al constituirse –a través del reestructurado ministerio nacional, junto a las agencias internacionales antes mencionadas-, en una de las “usinas político-ideológica” tanto de las agendas del Consejo Federal y de las jurisdicciones como del diseño, planificación, control y evaluación de los programas reformadores que van reglamentando y concretando dicho marco legal. Cuestión esta a la que se volverá especialmente en el próximo capítulo.

Por el contrario, el discurso de la Provincia de Buenos Aires mostrará cómo esta nueva propuesta modernizadora discursivamente «sin fisuras», se hibrida con un conjunto de elementos más tradicionales y otros emergentes que van surgiendo del propio acontecer de la política y del sistema educativo bonaerense. Una política gubernamental que bajo la figura de Eduardo Duhalde como gobernador de la Provincia de Buenos Aires¹²⁵ y, a diferencia del discurso peronista-liberal nacional, mantendrá algunos componentes de la mística peronista, aunque indefectiblemente permeada de la primera. Un sistema educativo que, recuperando a Didi Huberman (1997), es portador de “temporalidad” y “estabilidad” que lo “protege contra los cambios de sentido” (p. 32). Un sistema educativo que, tal como se analizara en los diferentes tipos históricos de alianzas, es uno de los más antiguos del país que intentó hegemonizar el espacio nacional,

¹²⁵ La figura de Eduardo Duhalde (gobernador en 1991-1995 y 1995-1999) y -recuperando a Rivas (2004)- el “uso político” que realiza de la reforma educativa como construcción y acumulación de poder, es un elemento significativo a tener en cuenta: “Por un lado, se utilizó la reforma que venía del nivel nacional para darle un uso propio adaptado a las necesidades políticas de la provincia, con una implementación acelerada para llegar a cumplir con todo el proceso de cambio de la estructura de niveles antes de las elecciones presidenciales de 1999... Al mismo tiempo, la reforma se constituyó como un mecanismo que delineó la construcción del poder duhaldista en el terreno educativo” (pp. 88-89).

organizado en su versión moderna desde mediados del siglo XIX por Sarmiento, Malaver y Estrada –entre otros- (Giovine, 2008); cuyos rasgos fundacionales distintivos fueron un gobierno escolar colegiado y descentralizado con una importante participación de la sociedad civil en la dirección institucional, su contribución –e imposición- a la formación de la identidad política nacional, así como la presencia –y persistencia- de un sustrato religioso como principio o contenido educativo.

2.2 La política educativa bonaerense: desplazamientos y tensiones

Diversos documentos elaborados por la Dirección General de Cultura y Educación entre los años 1991 y 1992 también dan cuenta de algunos de esos rasgos comunes de las reformas señalados al inicio del punto 2 de este capítulo. Con respecto al primero de ellos, en estos lineamientos de política educativa se realiza un diagnóstico negativo del estado del sistema educativo, al que se lo considera “decadente”, “en colapso”, “quebrado”, sumido en un “fuerte proceso de deterioro” que ha llevado a una “perversión educativa”. Con estos términos «apocalípticos» se asocian los déficits de la educación no ya al autoritarismo político como la anterior política educativa, sino en relación a un patrón de acumulación, de estado, de sociedad y modos políticos, organizativos y pedagógicos “en crisis”, a los que se les decreta el “fin”.

De este modo, se instala el discurso de la reforma proponiéndose iniciar una “*cruzada de salvación* de nuestro sistema educativo” que contribuya tanto a “una transformación productiva centrada en la *cultura del trabajo*” como a “la *transformación social* que la educación deberá motorizar”¹²⁶. Cinco serán los ejes de política que guiarán las reformas

¹²⁶ Expresiones extraídas de Eduardo Duhalde (1991) y Dirección General de Cultura y

educativas bonaerense para resolver los problemas de gobernabilidad que conducirían al *buen gobierno* educativo. Dichos ejes son:

- *Equidad*: apuntar a la “educación para todos”, instalando el concepto de necesidades básicas de aprendizaje (*NEBA*) acuñado en la *Conferencia Mundial sobre Educación para Todos* de Jomtien de 1990. Una educación para todos entendida como la necesidad de “reconocer e identificar las desventajas de punto de partida de los estudiantes y operar en su equiparación con el objetivo último de lograr la integración de la sociedad”.
- *Cultura del trabajo*: superadora de una “cultura de la especulación” y revalorizando el “saber hacer”.
- *Calidad*: poniendo el énfasis en los requerimientos de la comunidad y al servicio de la transformación productiva de la Provincia.
- *Racionalidad en la gestión*: que posibilite la concreción de los principios de equidad y calidad en el marco de un *proceso de descentralización y autonomía institucional*.
- *Contención social e individual*: como responsabilidad de la escuela y el sistema educativo para combatir desde la educación a la pobreza y alcanzar la “transformación productiva” en la cultura del trabajo (Dirección General de Cultura y Educación, 1992: 4).

Estos cinco ejes se constituyen en los significantes de una serie que estructurará el discurso político educativo, concretándose diferencialmente en legislaciones, documentos de política, programas y proyectos. En ellos se observa otro rasgo común a los procesos de reformas de finales del siglo XX: iniciar la llamada transformación educativa a partir de la modificación del marco normativo en su nivel más general reformando la Constitución

Educación (1992). El resaltado es propio.

Provincial y sancionando una ley para todos los niveles, ramas y modalidades del sistema educativo bonaerense; poniendo de manifiesto esa pretensión de establecer el nuevo orden a través de una existencia regulada por el “imperio de la ley”.

La reforma parcial de la *Constitución de la Provincia de 1934*¹²⁷ abarca la sección dedicada a educación (cuadro I del Anexo), cuyo propósito es, además de modernizar cuestiones que habían ido quedando anacrónicas,

“servir a la población bonaerense, servir a los habitantes de la provincia de Buenos Aires, darles las posibilidades de tener sus derechos sociales con rango constitucional, darles la posibilidad de una mejor educación pública y de un mejor régimen municipal” (diputado Cruchaga – Unión Cívica Radical- en Diario de Sesiones De la Convención Constituyente, 1994: 132).

En líneas generales puede señalarse que, recuperando esos diagnósticos de la crisis¹²⁸ y los discursos de la globalización¹²⁹, considera a la cultura y la educación como “derechos humanos fundamentales” (artículo 198); y junto a los ya tradicionales principios de gratuidad, obligatoriedad y moral cristiana, adiciona el de “calidad equitativa” e “identidad bonaerense” (artículo 200 inciso 3º)¹³⁰. Asimismo y pese a la

¹²⁷ Ley nº 11488/93.

¹²⁸ Una crisis considerada “orgánica” tanto a nivel general como educativo: “El sistema educativo... soporta una larga crisis que ha desembocado en una fractura del mismo. Tal fractura... implica el eclipse de la escuela que la Ley provincial de Educación Común 878 [sic] de 1875 y la ley nacional 1420 de 1884 fundaron” (Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, 1994: 307).

¹²⁹ Asociado a la “sociedad del conocimiento”: “el conocimiento pasa a ser el recurso central de las economías de avanzada” (p. 1454), citándose a autores tales como los ya mencionados Peter Drucker y Alvin Toffler, así como Robert Reich y Lester Thurow.

¹³⁰ Véase cuadro III del Anexo.

proclama de una mayor participación de la sociedad civil, establece un nuevo recorte en las funciones del Consejo General de Cultura y Educación y de los Consejos Escolares Distritales, redimensionando el peso otorgado a la instancia unipersonal de conducción: la Dirección General. Prescripciones para un nuevo gobierno de las escuelas que, tal como se indagará en el capítulo III, supondrá nuevas relaciones de poder entre los diferentes niveles del estado y la sociedad.

En relación a la *Ley de Educación Provincial n° 11612/94* puede observarse cómo se concreta esa voluntad política del poder ejecutivo para resituar a la Provincia de Buenos Aires “en pionera en la adecuación de sus normativas atinentes a la educación, en función de lo que establece la Ley Federal de Educación” (senador Scoccia –Partido Justicialista- en Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores, 1994: 1439), avanzando en algunas cuestiones sobre ella. En esa enumeración de principios explicitados en sus artículos 1° y 3° pone en evidencia diferencias con la Nación, como así también esa hibridez discursiva en la que entrelaza elementos de diferentes racionalidades¹³¹.

Así puede observarse, tal como sostienen Dussel y Thisted (1995), cómo se desplaza aquel eje rector de la agenda político-educativa en la década de los '80: la redemocratización de las relaciones y la participación ciudadana en el gobierno de la red de instituciones escolares¹³², en la que se observa una persistencia discursiva igualitarista característica de la matriz estadocéntrica y de una gobernación estatalmente centralizada; hacia un discurso en el que predominan esas premisas propias del *eficientismo social*

¹³¹ Se toma el término hibridez de García Canclini (1992), quien lo utiliza para referirse a la cultura latinoamericana, entendiéndolo por tal los “cruces socioculturales” en los que “lo tradicional y lo moderno”, “lo culto, lo popular y lo masivo” se mezclan (p.14).

¹³² Resolución n° 910/84, *Lineamientos de Política Educativa: Hacia el cambio educativo*, 1985, 1986, 1987; Leyes Orgánicas n° 10236/84 y 10662/88, *Política educativa de la Provincia de Buenos Aires en Democracia para la consolidación del Sistema* (Dirección General de Escuelas y Cultura/Consejo General de Escuelas y Cultura, 1987), *Política Educativa. Lineamientos 1988* (Dirección General de Escuelas y Cultura, 1988), Ley de Consejos Escolares, n° 10589/87 y Ley de Consejos de Escuela n° 4182/88.

características de la racionalidad política del gobierno económico o empresarial que caracterizara Osborne y Gaebler y los informes gubernamentales de Estado Unidos y de la OCDE: “eficiencia”, “calidad”, “equidad” e “innovación”. Ejes rectores que están compelidos para esta parte del mundo por los imperativos de alcanzar la transformación productiva y la “moderna ciudadanía”:

“calidad y evaluación del sistema educativo incluyendo en la acción evaluadora no solamente el criterio de nivel de rendimiento del aprendizaje, sino también de las adecuaciones curriculares, de la formación docente y de la vinculación entre escuelas y necesidades sociales y requerimientos comunitarios.

La evaluación de la calidad... tiene por objetivo alentar las acomodaciones del sistema a un nivel de eficiencia y eficacia...

El principio de justicia distributiva en el marco de la justicia social, la función comunitaria y las características del establecimiento entre otros aspectos permitirán regular una más transparente asignación de subsidios” (Inserción solicitada por el senador Scozzia –Partido Justicialista- en Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores, 1994: 1439).

Sin embargo dicho desplazamiento se relativa cuando se analizan otros significantes que también están presentes en el discurso político-educativo, provenientes de otras temporalidades y que son producto de la propia cultura política y escolar que se han ido instituyendo desde mediados de los siglos XIX y XX en la Provincia y en el país. Son términos

que conviven o se amalgaman a los nuevos y se transforman en esos elementos duraderos de un canon transhistórico característico de las dos alianzas de gobierno que se han caracterizado en la primera parte de este capítulo. Así pueden mencionarse aquellas provenientes del *espiritualismo religioso* –"moral cristiana"–, de la *ética del trabajo* propia de la sociedad industrial –"cultura del trabajo"–, de *corte populista y tutelar* –asistencialismo–. También aparece por vez primera otro principio orientador de la reforma provincial que no respondería a consignas eficientistas ni a tradiciones de corte populista o religioso, sino más bien recurre a elementos propios de las ficciones orientadoras del nacionalismo de principios del siglo XX (Shumway, 1993; Hobsbawm, 1995). Tal es el caso de la apelación al fortalecimiento de la *identidad bonaerense*; una identidad que desde la propia Provincia se intentó desterrar en el momento de constitución de su sistema escolar en pos de una definición nacional de la ciudadanía (Giovine, 2000; 2003)¹³³.

Todas estas modificaciones y reacomodaciones discursivas dan cuenta de ese carácter híbrido, en las que se entrelazan retazos de diferentes racionalidades políticas, naturalizando un determinado discurso de poder. Un discurso que se redirecciona hacia la interpenetración de lo global y lo local y hacia el buen gobierno gerencial, en el cual se apela nuevamente a una distribución de las fuerzas reguladoras entre un *estado-timón* "mínimo" pero "fuerte", y una *sociedad-remo* dividida en múltiples organizaciones de "conducción", para utilizar la terminología empleada por Osborne y

¹³³ Una de las acciones más notorias y publicitadas para la consecución de este objetivo ha sido la elección de la primera bandera provincial por parte de los alumnos de las escuelas bonaerenses y la obligatoriedad de su izamiento en los edificios públicos de su dependencia; como así también la elección de alumnos embanderados para actos escolares y oficiales. Una nueva bandera como emblema de re-territorialización ciudadana que se asocia al rito de la con-memoración (Bodei, 1995). Véase Ley n° 11.997/97 y decreto reglamentario n° 3991/97, Ley n° 12.384/97 y decreto n° 2979/97. Si bien este tema excede los objetivos de esta tesis y su análisis ameritaría una investigación específica, se lo menciona aquí para tener en cuenta el fuerte simbolismo que dicha creación implica en la formación ciudadana, en tanto componente transhistórico del discurso de poder estatal.

Gaebler. Pero que también es un discurso que se localiza en un territorio determinado y que es construido en base a debates, acuerdos y circunstancias singulares.

Es en ese primer momento re-fundante en el que se instituye un nuevo orden del discurso, a través de reglas escritas en las normativas básicas que pueden observarse nuevamente cómo se reconfigura esa trama de gobierno en el que se manifiestan las relaciones de poder que se entablan entre la política y la educación. De ahí que en el próximo capítulo se analice cómo se va definiendo un andamiaje o soporte jurídico-institucional –y qué se desecha- para materializar esta cúpula simbólica con pretensiones de universalización. O en otros términos, cómo se moderniza el aparato burocrático del sistema educativo interpelado desde ese eje de la racionalidad administrativa: una “gestión eficiente”, “desburocratizada”, tendiente a la “descentralización y fortalecimiento de los consejos escolares, Secretarías de Inspección y de la comunidad educativa” (Dirección General de Escuelas y Cultura, 1992: 6), como así también otorgándole mayor autonomía a las instituciones escolares, mayor participación a las familias y a la sociedad.