

Política  
● Educativa



Universidad  
Virtual  
de Quilmes



# Política Educativa

*Daniel Filmus*  
*Nora Gluz*

● **Carpeta de trabajo**

© Universidad Nacional de Quilmes  
Licenciatura en Educación: *Política Educacional*

Primera edición: febrero de 2000

Diseño de Tapa: Hernán Morfese  
Diseño de Interior: *Claudio Puglia/Mariana Rodríguez*  
Procesamiento Didáctico: *Marina Gergich/Adriana Imperatore*

La Universidad Nacional de Quilmes se reserva la facultad de disponer de esta obra, publicarla, traducirla, adaptarla o autorizar su traducción y reproducción en cualquier forma, total o parcialmente, por medios electrónicos o mecánicos, incluyendo fotocopias, grabación magnetofónica y cualquier sistema de almacenamiento de información.

Por consiguiente, nadie tiene facultad de ejercitar los derechos precitados sin permiso escrito del editor.

Impreso en la Universidad Nacional de Quilmes  
Roque Sáenz Peña 180 - Bernal - Pcia. de Buenos Aires  
(5411) 4365-7100  
<http://www.virtual.unq.edu.ar>

*Impreso en Argentina*

## Íconos



Bibliografía obligatoria



Actividades



Leer con atención



Para reflexionar



# Índice

<b>Introducción. Algunas notas sobre la construcción del campo</b> . . . . .	9
¿Políticas educativas o política de la educación? . . . . .	9
Su desarrollo histórico . . . . .	10
Objetivos del curso . . . . .	12
<b>1. Estado, política y educación. Algunas concepciones teóricas</b> . . . . .	<b>13</b>
Objetivos . . . . .	13
1.1. ¿Razón o ilusión? Estado y sociedad en la modernidad . . . . .	13
1.1.1. La tradición liberal . . . . .	14
1.1.2. La perspectiva crítica del marxismo . . . . .	22
1.2. Entre el artificio de la razón y la realidad objetiva. En busca de una interpretación superadora . . . . .	29
1.3. Las políticas educativas como “cuestiones” . . . . .	31
1.4. Conformación del Estado y educación pública: un vínculo necesario . . . . .	41
1.5. Elementos para la emergencia de un nuevo paradigma político-educativo . . . . .	45
<b>2. Los debates constitutivos de la Educación como política pública en Argentina. Un recorrido histórico</b> . . . . .	<b>51</b>
Objetivos . . . . .	51
2.1. Estado, Educación y Sociedad en la Argentina . . . . .	51
2.1.1. La función política de la educación: El Estado Oligárquico Liberal . . . . .	55
2.1.2. Educar para el crecimiento económico: El Estado Benefactor . . . . .	63
2.1.3. Crisis del Estado Benefactor y recuperación de la política como función principal de la educación . . . . .	73
2.1.4. El Estado Post-Social . . . . .	81
<b>3. Debates y dilemas del nuevo rol del Estado en la educación</b> . . . . .	<b>87</b>
Objetivos . . . . .	88
3.1. El escenario del cambio . . . . .	88
3.1.1. La expansión del sistema . . . . .	88
3.1.2. Deterioro de la calidad . . . . .	89
3.1.3. Desigualdad de las posibilidades . . . . .	90
3.2. Del origen centralizado: ¿hacia la descentralización o hacia la dispersión inorgánica? . . . . .	93
3.2.1. Tensiones entre centralismo y federalismo . . . . .	93
3.2.2. La descentralización en la Argentina . . . . .	97
3.3. Las lógicas políticas de los procesos de descentralización . . . . .	100
3.3.1. La lógica economicista . . . . .	101
3.3.2. La lógica tecnocrática . . . . .	102
3.3.3. Lógica pedagógica . . . . .	102
3.3.4. Lógica democrático-participativa . . . . .	102

3.4. Las lógicas prevalecientes en el proceso de descentralización en nuestro país . . . . .	104
3.5. De la descentralización a la reconfiguración del sistema: tensiones entre la descentralización y la recentralización . . . .	107
3.6. Los nuevos roles de los actores involucrados . . . . .	119
3.6.1. Debates en torno al desarrollo de la capacidad de información y evaluación: ¿calidad para la democracia o el elitismo? . . . .	122
3.6.2. Las políticas compensatorias: los riesgos de elegir entre el “ciudadano” y el “pobre” . . . . .	125
3.7. ¿Descentralización o mercantilización? . . . . .	127
3.7.1. Desde la municipalización hasta la “libre competencia” en el mercado escolar . . . . .	127
3.7.2. La descentralización como estrategia para una mayor autonomía institucional . . . . .	131
<b>4. Apuntes para el debate político educativo . . . . .</b>	<b>135</b>
Objetivos . . . . .	135
4.1. Entre el mercado y el Estado: las políticas de ajuste como el contexto del debate político educativo hoy . . . . .	135
4.2. Educación y trabajo: un vínculo con historia . . . . .	141
4.2.1. Entre la órbita de la educación y la órbita del trabajo ¿quién forma a los trabajadores? La escuela-fábrica, la escuela técnica y los TTP . . . . .	142
4.2.2. ¿Una educación para qué trabajo? . . . . .	148
4.2.3. La educación en el contexto de implementación del NME . .	156
4.2.4. Entre la reproducción y la promoción: el paso del rol de la educación de trampolín a paracaídas . . . . .	160
4.2.5. Hacia una nueva articulación entre educación y trabajo: apuntes para definir políticas . . . . .	164
4.2.6. Los TTP frente a los nuevos desafíos o el desafío de los TTP . . . . .	171
4.3. Educación y gobernabilidad . . . . .	174
4.3.1. Acerca del concepto de gobernabilidad . . . . .	174
4.3.2. El aporte de la educación a la gobernabilidad democrática . .	178
4.3.3. La gobernabilidad democrática de los propios sistemas educativos en contextos de transformación . . . . .	182
4.3.4. ¿Por qué la concertación es la estrategia adecuada a este contexto? . . . . .	185
<b>5. Epílogo. ¿Para qué educar en los albores del siglo XXI? . . . . .</b>	<b>187</b>
Objetivos . . . . .	187
5.1. ¿Qué educación para qué sociedad? Apuntes para una política educativa democratizadora . . . . .	187
<b>Referencias bibliográficas . . . . .</b>	<b>193</b>

## **Introducción**

### **Algunas notas sobre la construcción del campo**

#### **¿Políticas educativas o política de la educación?**

El campo de estudios que nos proponemos abordar es un campo complejo entre otros aspectos, debido al doble sentido que subyace al concepto de lo “político”. Por una parte, de la política educativa comprendida como un fenómeno instrumental, como un medio para el logro de determinados fines: la formación ciudadana, la transmisión de conocimientos, la socialización para el trabajo u otros. Es lo que los anglosajones han denominado *policy* y que remite a un plan de acción. Sin embargo, hay otra acepción del término que complementa y profundiza la concepción de las políticas educativas y es aquella que la concibe como un fenómeno de poder: la *politics*. Esta segunda óptica permite comprender todo plan de acción como estrategias diversas de dominación, producto del conflicto de intereses sociales. Aquí nos preguntaremos qué intereses, ideologías y valores subyacen a las pujas y resultados parciales de las mismas en torno a la consecución de dichos planes de acción. En otros términos, nos centraremos en las relaciones de poder.

En nuestra lengua, la inexistencia de una distinción terminológica entre ambos sentidos, ha opacado la posibilidad de visualizar la complementariedad de estos fenómenos, llegando incluso a obturar el debate conceptual al polarizar estas áreas de estudio.

Una perspectiva más integral de “...la política de la educación nos facultará para conocer la realidad que le es propia desde un doble plano: de una parte, será posible estudiar todo grupo social en el que se manifieste cualquier tipo de poder en la aplicación de unos medios a unos fines educativos –hablaríamos entonces de política de la Iglesia, de los sindicatos e, incluso, de la misma familia en cuanto agente de la educación-; por otra parte, será necesario estudiar las manifestaciones en la educación del poder político por excelencia, el Estado. En ambos casos se utiliza la *policy* y en ambos casos se usa del poder – la *politics*-, pero la diferencia estriba en que en el segundo caso el poder del Estado, el poder político por antonomasia, garantiza la realización de sus objetivos gracias a la posibilidad eventual del uso de la violencia, monopolio que se reputa legítimo en función de los valores que encarna el Estado y que en las sociedades democráticas se concretan en la carta magna que es la Constitución” (Puellez Benítez, M; 1996).

Un segundo binomio hace que el curso que proponemos no se reduzca a un mero análisis de las políticas educativas en su versión instrumental: la tensión entre el ser y el deber ser.

Los hilos de esta diada pueden rastrearse en el debate entre ciencia positiva y filosofía. ¿Hay que atenerse a los hechos políticos tal como son en su “realidad” o emprender un análisis político educativo implica, asimismo, estrategias y elementos de análisis para llegar a “mejores” políticas educa-

tivas? A nuestro criterio, ni limitarse a los dictámenes de la razón ni reducirse a la empiria.

Toda política educativa y toda puja por su definición implican un modelo social más o menos explícito, una imagen de relaciones sociales deseables y una idea acerca de la relación entre Estado y Sociedad. Al mismo tiempo, el estudio de las políticas educativas no es ingenuo. La selección e interpretación de ciertos hechos y acontecimientos de la vida político educativa involucra una toma de posición frente al mundo. Y este “frente al mundo” no es menor, en tanto la situación actual es condición de posibilidad de cualquier proyecto futuro. De allí que el estudio de la historia de las políticas educativas es el requisito indispensable para comprender el presente y para proyectar políticas factibles. De hecho, sólo a partir del conocimiento profundo de las condiciones sociales en que se define y despliega una determinada política educativa es posible apoyarla, cuestionarla, transformarla o proyectar nuevas.

### **Su desarrollo histórico**

Los debates presentados en el punto anterior son parte de las marcas históricas de su origen. A pesar de que los sistemas educativos nacionales comienzan a erigirse a fines del siglo XVIII, la reflexión teórica sobre esta nueva “tarea estatal” no tendrá lugar hasta mucho más adelante, a pesar de la envergadura de la misma.

Será recién en los años ‘40 del presente siglo, cuando se avance desde el estudio fragmentario y asistemático de las medidas adoptadas para configurar y regular el sistema educativo hacia la delimitación de un campo propio de estudio. En el mismo se encuentran las escisiones que describiéramos y que continúan formando parte de los actuales posicionamientos respecto del objeto de estudio de la política educativa.

Vemos así cómo en sus orígenes, a pesar de la fuerte orientación idealista que privilegiaba las “ideas” por sobre el desenvolvimiento real, se distingue la *Pedagogía Política* en tanto reflexión filosófica de la *Política Pedagógica* como la práctica de los Estados (Paviglianiti; 1993). Aunque aún no se piensa claramente en términos de relaciones de poder, hay una clara separación entre el plano de la acción y el de la reflexión.

Américo Ghioldi en nuestro país, es quien intentó superar esta perspectiva dicotómica unificando en el campo de estudio los mecanismos a través de los cuales se llevan a la práctica los propósitos político educativos. Ésta será la perspectiva que predomine hacia fines de los ‘50:

*“Se estudiaban los ordenamientos legales, académicos y organizacionales a través de los cuales los poderes del gobierno institucionalizan y desarrollan los sistemas educativos de un determinado estado nacional”.*

(Paviglianiti; 1993)

Estas propuestas son concurrentes con el desarrollo de la escuela de las políticas públicas, las que se centraron en los programas políticos de la autoridad pública y sus factores intervinientes, en un claro intento de los politólogos de contribuir a las decisiones gubernamentales, sin debatir los intereses e ideologías que dichos proyectos presuponían.

Una década más tarde y compenetrada con las preocupaciones desarrollistas, la política educativa dirigirá su mirada a la eficiencia interna y la eficacia en el marco del análisis del crecimiento y distribución de la educación. Se intentará dar cuenta del incremento y adecuación de la formación a las necesidades del mercado laboral.

Serán en los '70 cuando se instaure una mirada crítica, que cuestione las políticas educativas desarrolladas en tanto reproductoras de las desigualdades sociales. Pero en nuestro país esta mirada se clausurará rápidamente, cuando los gobiernos dictatoriales frenen el desarrollo de la disciplina y la vacíen de sus contenidos en los ámbitos académicos. De hecho, se eliminó de los planes de estudio de la Carrera de Ciencias de la Educación.

El retorno a la institucionalidad democrática reabrirá el campo con una marcada preocupación por la equidad y la democratización. Para ello se revisarán los postulados crítico-reproductivistas de modo de construir un marco teórico referencial que a la par de incluir la crítica a la realidad social, involucre orientaciones para democratizar los sistemas educativos.

En el terreno internacional, esta preocupación propia de los países de la región converge con una marcada preocupación por el fenómeno político y por el Estado en circunstancias en que el mismo es fuertemente criticado por las teorías neoliberales que propugnan un Estado mínimo, ante la crisis del Estado Benefactor.

Es en esta última etapa donde se propugna superar las escisiones y avanzar hacia un campo de estudio capaz de incluir las políticas concretas en el marco del análisis crítico de las relaciones de poder, de modo de repensar a partir de cómo es en un determinado período el sistema educativo, cómo sería deseable que fuera, tomando así posicionamiento en un determinado marco teórico e ideológico.

Se otorga un papel importante al conflicto, así como a las relaciones de poder entre el Estado y los grupos afectados por las políticas educativas, para *“examinar las relaciones inevitables entre el sistema educativo y el sistema político”* (Puellez Benítez, M; 1996).

*“...dentro de las Ciencias de la Educación hoy, la óptica principal de la Política Educacional como disciplina es el estudio de la “governabilidad”, de cómo se da sentido y dirección a la práctica institucionalizada de la educación, poniendo énfasis en el Estado como actor central. Más específicamente la Política Educacional es el estudio del conjunto de fuerzas que intentan dar direccionalidad al proceso educativo y de las relaciones que se dan dentro del Estado -entendido éste como la intersección entre la sociedad política y la sociedad civil- para la configuración y control de la práctica institucionalizada de la educación, dentro de una formación histórica determinada”.*

(Paviglianiti; 1993)

Es a partir de este marco, que el presente curso propone una estructura de trabajo que combina los avances en el campo de las ciencias políticas en general y del campo pedagógico en particular, para dar cuenta del desarrollo histórico del sistema educativo como política estatal.

Nuestro primer acercamiento al campo introduce un marco teórico amplio acerca de las relaciones de poder social, centrándonos en las concepciones

de Estado para poder analizar las políticas educativas desde la óptica de las políticas públicas. Aquí nos preguntaremos acerca de los modelos de relación social que cada definición de Estado supone y cómo se traduce en mecanismos y discursos acerca de las prácticas políticas. Las preguntas que guían el desarrollo de esta primera unidad son: ¿Qué es el Estado? ¿De dónde deviene su autoridad? ¿Qué tipo de poder ejerce y cómo se construye? ¿Qué rol juegan los agentes y agencias sociales en la estructuración del campo de poder estatal? ¿Qué es la burocracia y cómo se posiciona en tanto actor específico? ¿Cómo se definen las políticas públicas y cómo impactan en el mundo social?

En un segundo momento y frente al posicionamiento teórico tomado en el inicio del curso, abordaremos estos cuestionamientos a través del devenir histórico de los distintos modelos de Estado y las políticas educativas a que han dado lugar. A posteriori, nos centraremos en el presente para analizar los actuales procesos político-educativos, sus tensiones y sus proyectos. Por último, estaremos en condiciones de ingresar a los debates centrales que definen hoy día el rumbo de las políticas educativas y las perspectivas a futuro de los sistemas educativos nacionales.

### **Objetivos**

Los objetivos del curso son los siguientes:

1. Comprender los supuestos teóricos acerca de la relación entre Estado y Sociedad como sustento de las políticas estatales.
2. Analizar el desarrollo histórico de las políticas educativas en el marco de las políticas públicas.
3. Conocer los debates político-educativos del presente como producto de las políticas pasadas, y su proyección a futuro.

## **Estado, política y educación. Algunas concepciones teóricas**

### **Objetivos**

1. Conocer las principales perspectivas teóricas acerca del Estado.
2. Analizar los modelos explicativos acerca de la construcción de políticas públicas.
3. Comprender las implicancias de las concepciones acerca del vínculo entre Estado y Sociedad en la definición de políticas educativas.

### **1.1. ¿Razón o ilusión? Estado y sociedad en la modernidad**

Podría afirmarse que hoy día existe considerable consenso respecto de los principales problemas que aquejan a la educación: dificultades para que todos los destinatarios finalicen la educación obligatoria en el tiempo estipulado y para que aprendan aquello considerado mínimo para el desempeño ciudadano; desigualdad en el servicio al que acceden distintos sectores sociales; serios déficits presupuestarios, tanto en términos salariales de los profesionales que allí se desempeñan como en infraestructura y equipamiento. Pero este acuerdo inicial está lejos de garantizar un diagnóstico común de las causas que han provocado esta situación, de las estrategias necesarias para revertirla y menos aún, de cuál es el rol que debe adoptar el Estado frente a la educación en su totalidad.

Éstas no son más que algunas evidencias para empezar a pensar que no sólo es necesario conocer el fenómeno sobre el que se desea actuar y los posibles efectos de tal actuación, sino que existen “múltiples conocimientos” sobre el sistema educativo. El punto de vista crea el objeto, ya que no existe “una” realidad objetiva ahí afuera. Todo dato de la misma no es más que un fragmento que se constituye en información relevante a partir de una teoría explicativa que le otorga sentido y entidad propia.

Como expresa Bourdieu (1981):

*“La acción propiamente política es posible porque los agentes, que forman parte del mundo social, tienen un conocimiento (más o menos adecuado) de este mundo. Esta acción se dirige hacia la producción e imposición de aquellas representaciones (mentales, verbales, gráficas o teatrales) del mundo social que sean capaces de actuar sobre este mundo, actuando sobre la representación que de él se hacen los agentes. Aún más precisamente, se dirige a hacer o deshacer los grupos -y al mismo tiempo las acciones colectivas que pueden emprender para transformar el mundo social conforme a sus intereses- produciendo y re-*

◀ Bourdieu, Passeron y Chamboredon presentan en *El oficio del sociólogo*, Siglo XXI, Madrid, 1994, un análisis interesante de la construcción de un objeto de estudio social. Es recomendable su lectura para pensar la relación entre la construcción de conocimiento y el sentido común.

*produciendo o destruyendo las representaciones que hacen visibles los grupos a sí mismos y ante los demás y que pueden tomar la forma de instituciones permanentes de representación y de movilización”.*

Es por eso que optamos por comenzar a indagar el amplio espectro de las políticas educativas a partir de las diferentes concepciones sobre el Estado en que las mismas se fundamentan. De hecho, y como retomaremos más adelante con profundidad, la política educativa forma parte de un grupo más amplio de políticas públicas, es decir, de tomas de posición del Estado frente a “cuestiones” que la sociedad o un grupo de la misma logra instaurar como “relevantes” y sobre las cuales se debe intervenir como colectivo social, cristalizándose a través de su inserción institucional en el aparato estatal. Los mecanismos legislativos, coercitivos, de control ideológico son los más visibles en este punto.

Pero la importancia estratégica de la educación se aprecia en que a lo largo del último siglo, el Estado ha avanzado cada vez más sobre la educación. Es quien legisla, financia, certifica, evalúa, designa su conducción, etc. Por ello, no es posible pensar la educación sin pensar al Estado y a las políticas públicas. Pero además, y como veremos más adelante, por su protagonismo en la configuración y aceptación de un determinado orden social.

---

“Las teorías del Estado se hallan entrelazadas con cualquier intento por constituir un sujeto pedagógico, aún en las más radicales expresiones post-modernas de la constitución de los sujetos descentrados. De manera semejante, las teorías del Estado dan substancia a la variedad de dimensiones morales y éticas (y a los papeles) atribuidas a la educación y la escolaridad dentro de un proceso de socialización cognitiva y la construcción de las identidades culturales. Además, las teorías del Estado (y sus preceptos con relación a los vínculos entre el poder, el Estado y la sociedad) guiarán la constitución de las políticas educativas en los niveles nacional, regional o local, incluyendo los programas de capacitación para el trabajo y el conocimiento que se juzga legítimo y oficial. (...) En términos más simples, los debates sobre las opciones dicotómicas para la reforma educativa incluyen aspectos tales como excelencia versus equidad, calidad de la educación versus expansión educativa, centralización versus descentralización y programas orientados por el mercado versus programas financiados por el Estado. A pesar de su aparente naturaleza pragmática o técnica, todas se fundamentan en diferentes (algunas veces antagónicas) teoría del Estado y la educación”.

(Torres, C.; 1996)

---

Es posible distinguir dos tradiciones clásicas acerca del Estado -y por supuesto del orden social- de las cuales deriva toda otra interpretación acerca de dicho vínculo: la tradición liberal y la tradición marxista.

### **1.1.1. La tradición liberal**

La perspectiva liberal se remonta a la escuela iusnaturalista. Los iusnaturalistas tienen como característica aglutinante el método. Todos ellos creen en la superioridad de la razón y someten la reflexión sobre la conduc-

ta humana a la ciencia demostrativa y el derecho al descubrimiento de reglas universales. Se separan así de todo principio teleológico.

Al pensar el orden social, distinguen al menos dos momentos, uno pre-político y otro político propio del estado civil. El primero es el reino del interés, de las pasiones y de los individuos aislados. ¿Cómo generar las condiciones para la vida colectiva a partir de esta situación natural? Es necesario superar esta instancia a través de actos racionales y voluntarios, es decir, de un pacto que posibilite la vida colectiva a través de garantizar mejores condiciones que si se sostuviera el aislamiento.

El pacto es el mecanismo a través del cual los miembros de una sociedad se dan sus propias normas, las que regirán el comportamiento civilizado de sus partes. Cómo es este orden natural varía de un autor a otro: un estado de guerra real, un estado de guerra potencial, de pura paz... (Bobbio, Bovero; 1996). Pero en todos ellos, el pacto aparece como una metáfora constitutiva del hito de pasaje de la sociedad natural a la sociedad civil.

◀ El texto de Bobbio y Bovero (1996) brinda un análisis más pormenorizado de la tradición liberal y marxista, así como las distinciones internas de cada una, superando el esquematismo propio de esta explicación breve.

---

### El modelo hobbesiano

---

“La contraposición entre estos dos estados [de natural y político] consiste en que los elementos constitutivos del primero son individuos aislados, no asociados, si bien asociables, actúan de hecho siguiendo no la razón (que permanece escondida o impotente), sino las pasiones, los instintos o los intereses; el elemento constitutivo del segundo es la unión de los individuos aislados y dispersos en una sociedad perpetua y exclusiva que sólo permite la realización de una vida de acuerdo a la razón. Precisamente porque el estado de naturaleza y el estado civil son concebidos como dos momentos antitéticos, el paso de uno a otro no se da necesariamente por la misma fuerza de las cosas, sino mediante uno o más acuerdos, es decir, por medio de uno o más actos voluntarios de los mismos individuos interesados en salir fuera del estado de naturaleza, lo que significa vivir de acuerdo a la razón. En cuanto antitético al estado de naturaleza, el estado civil es un estado ‘artificial’, producto, se diría hoy, de la cultura y no de la naturaleza (donde viene la ambigüedad del término ‘civil’ que significa al mismo tiempo ‘político’ de ‘civitas’ y ‘civilizado’ de ‘civilitas’). A diferencia de lo que sucede con cualquier otra forma de sociedad natural en la que el hombre puede vivir independientemente de su voluntad como son, según la tradición, la sociedad familiar y la sociedad patronal, el principio de legitimidad de la sociedad política es el consenso”.

(Bobbio y Bovero, 1996)

---

Para Locke, uno de los teóricos del liberalismo, el pacto es doble: el primero de asociación para construir la sociedad, y el segundo de sujeción. A partir de éstos, el Estado se constituye en un tercero que garantiza las condiciones del pacto y se encuentra por ello sometido a la voluntad general. Sociedad civil y estado político se homologan como momento de superación de la sociedad natural.

Sobre estas bases se constituirá la teoría liberal, en confrontación feroz con las monarquías absolutas, criticadas por avasallar la libertad individual y los derechos del ciudadano. Bajo el criterio de soberanía popular, se proclama la emancipación del poder político del poder económico y del religioso para dar lugar al pacto del que surgirían los representantes, efecto de la razón de los individuos que componen la sociedad y no de un designio divino

o por herencia. Es este principio de autorreferencia para la construcción de lo social el que fundamenta la modernidad.

---

### Características de la teoría liberal

---

“a) *Individualismo*: la sociedad es la suma de las acciones individuales; estas acciones son concebidas como racionales, es decir, con estricta conexión entre medios y fines; los fines están dados por la optimización de beneficios a partir de medios escasos. La sumatoria de las acciones racionales, egoístas y optimizadoras generará el bienestar general. Decía Adam Smith, ‘El hombre dejado a su iniciativa al proseguir su propio interés (egoísta), promueve el de los demás’. (...)”

b) *Naturalismo*: influencia sobre el liberalismo clásico de la visión newtoniana del mundo, con sus componentes de leyes universales y creencia en la naturaleza humana inmutable, sujeta como toda naturaleza a leyes universales. Primero los fisiócratas (antecesores en teoría económica a la liberal) magnificaron un supuesto instinto de conservación y la búsqueda del placer o la huida del dolor, como fundamentos de la búsqueda incesante por los hombres de bienes físicos. De tal forma que la sociedad sólo sería un medio para que las leyes naturales de la propiedad y de la libertad se igualasen. Es decir, lo humano es ser propietario y ser libre, el hombre es propietario de su persona y de sus capacidades al menos y, por lo tanto, la sociedad sería un conjunto de relaciones individuales entre propietarios. La sociedad política sólo se justifica para proteger la propiedad y vigilar que las relaciones mercantiles se lleven en forma ordenada. En este mismo sentido postulaba J.S. Mill, ‘...el único fin por el cual es justificable que la humanidad, individual o colectivamente, se entremeta con la libertad de acción de cualquiera de sus miembros es la propia protección de la libertad’ (...)”

c) *Progreso*: de la sociedad basado en la razón, razón natural con leyes naturales. Esta herencia del iluminismo también permeó al liberalismo del siglo XIX, la confianza en las capacidades neutrales de la ciencia para señalar rumbos naturales del progreso”.

(De la Garza Toledo, E. , 1992)

---

El resultado propuesto por estos teóricos es un estado mínimo, que no se interponga en el funcionamiento del libre mercado, pero que, al encarnar lo público, preserve la libertad de los individuos. Como lo expresa Torres (1996), “*La visión liberal sugiere que el Estado es la creación colectiva de sus miembros individuales el cual provee un conjunto de bienes sociales comunes, incluyendo la defensa, la educación, un sistema legal y los medios para la procuración de ese sistema para todos o para la mayoría de los ciudadanos y los residentes legales*”. Uno de los aspectos en que se manifiesta este propósito de igualar a todos los sujetos en el nivel político es el sistema democrático de gobierno que se erige como prototipo de los Estados nacionales del capitalismo. La frase “una persona igual un voto”, “todos somos iguales ante la ley”, etc., refleja estas ideas.

En tanto garante del pacto, el Estado se supone neutral frente a los intereses de cualquier grupo social, y mediador de los conflictos sociales sin interponer interés particular, lo que hace posible que represente el interés público o voluntad general a la vez que garantiza su autonomía, tanto de los intereses sociales como de su participación en áreas que restrinjan la libertad ciudadana. Su papel es clave para el orden social, en tanto es el encargado

de reconciliar sectores y demandas favoreciendo al conjunto de los integrantes de la sociedad; pero no se le otorga poder absoluto. La actividad estatal se encuentra limitada por las cláusulas mismas del pacto que lo instituye como poder social, por lo que el poder político nace limitado y se sostiene sólo si respeta la norma superior que lo instituyó (Bobbio y Bovero, 1985). Vemos aquí las bases del constitucionalismo.

El contexto de desarrollo de estas ideas según las corrientes críticas que analizaremos a continuación, es el nacimiento y consolidación del sistema capitalista, el que se caracteriza por la propiedad privada de los medios de producción como condición para la acumulación de capital, a través de la mercantilización tanto de los productos como de la fuerza de trabajo necesaria para producirlos. Se necesitaban hombres sin ataduras legales para que puedan vender “libremente” su tiempo de trabajo a los poseedores de los medios de producción. De allí el énfasis liberal en la “libertad” del individuo resguardada por la “igualdad” ante la ley (no ante la propiedad).

¿Cómo se tradujeron estas perspectivas en estrategias político educativas? Los liberales se apoyaron en gran medida en la fecunda obra de Emile Durkheim, especialmente en dos de sus principales preocupaciones: a) cuáles son los mecanismos por medio de los cuales se mantiene la cohesión social en sociedades en las que disminuye fuertemente la solidaridad mecánica y b) cómo se legitima una jerarquización social que responda a una división del trabajo social cada vez más compleja producida principalmente por el avance tecnológico.

Es en torno a estas funciones que Durkheim va a presentar como inalienable el papel del Estado. Respecto a su función colectiva señala:

*“...si damos algún precio a la existencia de la sociedad y acabamos de ver lo que ella es para nosotros es necesario que la educación asegure entre los ciudadanos una comunidad suficiente de ideas y de sentimientos sin los cuales toda sociedad es imposible; y para que ella pueda producir ese resultado, es preciso, además, que no sea totalmente abandonada al arbitrio de los particulares.*

Desde el momento en que la educación es una función esencialmente social, el Estado no puede desinteresarse de ella. Por el contrario, todo lo que es educación debe estar en alguna medida, sometido a su acción. (...) *El papel del Estado consiste en separar esos principios esenciales, en hacerlos enseñar en las escuelas, en velar porque en ninguna parte queden ignorados por los niños...*”.

(E. Durkheim, 1975. El subrayado es nuestro)

Respecto a su función diferenciadora, agrega:

*“...Sin cierta diversidad toda cooperación se volvería imposible: la educación asegura esa diversidad necesaria diversificándose ella misma y especializándose... Si el trabajo está más dividido, provocará en los niños, sobre un primer fondo de ideas y de sentimientos comunes, una más rica diversidad de aptitudes profesionales...”*

(E. Durkheim, 1975)

◀ El libro *Educación y Sociedad* recopila una serie de conferencias que representa un panorama bastante completo del pensamiento de Durkheim en el campo.

Homogeneidad y diferenciación se combinan en el papel que Durkheim concibe para el Estado en materia educativa. Estas funciones estarán presentes en el conjunto de los autores que, aun poniendo énfasis en aspectos diferentes, proponen una relación positiva entre la educación y el desarrollo social. Es posible analizar estas perspectivas de acuerdo a la función principal que se le otorga al Estado en materia educativa. Desde algunas vertientes se prioriza el papel del Estado en torno a la construcción del consenso y la legitimidad de las sociedades democráticas; desde otras se considera como principalmente necesario el rol estatal con el objetivo de formar a los ciudadanos para cumplir mejor con sus roles sociales. Otras visiones incorporan la necesidad de hacer más productivos a los individuos y por último están quienes señalaban como imprescindible el papel educativo del Estado para contribuir a construir sociedades más igualitarias dentro del contexto de consenso (García Guardilla, Carmen 1987).

---

### **Fundamento de la instrucción pública obligatoria y gratuita en Francia**

---

“La sociedad debe al pueblo una instrucción pública (...)

Cuando la ley ha hecho a todos los hombres iguales, la única distinción que los separa es la que nace de su educación (...)

El deber de la sociedad, relativamente a la obligación de extender de hecho todo lo posible la igualdad de los derechos, consiste, pues, en procurar a cada hombre la instrucción necesaria para ejercer las funciones comunes de hombre, de padre de familia y de ciudadano, para sentir y conocer todos los deberes.(...)

Es, pues, un deber de la sociedad el de ofrecer a todos los medios de adquirir los conocimientos a los cuales la fuerza de la inteligencia y el tiempo que pueden emplear en instruirse les permita alcanzar. De aquí resultará, sin duda, una diferencia mayor a favor de los que tienen más talento natural y a quien una fortuna independiente deja la libertad de consagrar más años al estudio; pero si esta desigualdad no somete un hombre a otro (...)

En el estado actual de las sociedades, los hombres se encuentran distribuidos en profesiones diversas, de las que cada una exige conocimientos particulares.

Los progresos de estas profesiones contribuyen al bienestar común... (...). El Poder público debe, pues, contar en el número de sus deberes el de asegurar, facilitar y multiplicar los medios de adquirir estos conocimientos”.

(Condorcet, *Escritos Pedagógicos*, 1922)

---

Es la corriente estructural-funcionalista la que más ha contribuido a analizar la relación entre Estado y educación desde la perspectiva del consenso y de la adecuación de los individuos a los roles sociales emergentes (Parsons, T., 1985). La concepción de que el Estado utiliza la educación como un mecanismo institucional orientado a adscribir las personas más capacitadas a las posiciones que suponen conocimientos y responsabilidades mayores, sustenta un conjunto de teorías acerca de la estratificación social. Para estas teorías el funcionamiento del sistema educativo garantiza la posibilidad de una movilidad social ascendente que caracteriza a las sociedades modernas.

Algunas visiones, como la de Inkeles (1974) han tenido una particular incidencia en la realidad latinoamericana. Sus estudios acerca del papel educativo del Estado en función de la transformación de actitudes tradicionales por otras más modernas fue tomado como soporte de un conjunto de trabajos que centraron en este tipo de cambio la posibilidad de superar el subdesarrollo por parte de diversos países de la región. Estas concepciones son las que sustentan, entre otras, la obra de Gino Germani respecto del modelo de modernización de nuestras sociedades.

Las perspectivas que se han centrado en los aspectos vinculados al papel del Estado en la educación en torno a la igualdad de oportunidades han sido denominadas por Karabel y Hasley (1977) como las del “empirismo metodológico”. Entre otros, Boudón (1973), Coleman (1966) y Jenks (1972) han sido algunos de los principales iniciadores de estas concepciones que han incorporado una metodología sofisticada para evaluar el impacto de las políticas educativas en función de la movilidad social. Frente al optimismo meritocrático desarrollado por los análisis funcionalistas tradicionales, estas visiones significaron un importante aporte. Al señalar aspectos sociales e institucionales que obstaculizaban una verdadera igualdad de oportunidades, estas teorías promovieron reformas educativas de cierta profundidad. Entre otras estrategias, iniciaron las recientemente redescubiertas políticas compensatorias en dirección a convertir a los sistemas educativos en un factor de nivelación social.

Las perspectivas del papel de la educación en torno a la movilidad social ascendente en América Latina cobraron fuerza a partir de la década de los '60 en la obra, entre otros autores, de Ernesto Shiefelbein, Ana María E. de Babini y Germán Rama.

Por último, la participación del Estado en la educación con el objetivo de aumentar la productividad de las personas surgió de la mano de las teorías del Capital Humano. Representada principalmente por T. Shultz (1986), esta perspectiva contó rápidamente con el apoyo de instituciones que, como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), enfatizaron que el objeto principal de la educación era el desarrollo económico. La educación debía dejar de ser vista por los estados con el concepto de bien de consumo para transformarse en una inversión sustantiva para el crecimiento de los países. De acuerdo a esta teoría, las desigualdades de ingresos entre los individuos, y por lo tanto su diferente aporte a la productividad del país, se debía a los distintos niveles de capacidad productiva. Esta capacidad estaba correlacionada con los años de escolaridad de cada persona.

Habiendo surgido con la necesidad de explicar el diferente desarrollo de las naciones después de terminada la Segunda Guerra Mundial, el centro de interés de la teoría del capital humano giró en torno a justificar la inversión educativa a partir de las tasas de retorno social e individual que ella generaba.

Asimismo, a escala nacional la mayor educación de una nación conduce a un incremento económico que redundará en el aumento del PBI. Trabajos como los de Becker (1967), Carnoy (1967) y Blaug (1970) proporcionaron criterios para la elaboración de políticas desde el sector público. Estos criterios estaban dirigidos a garantizar una asignación más eficiente de los recursos en función de las tasas de retorno diferenciales que se esperan al invertir en cada uno de los niveles del sistema educativo. Al mismo tiempo, las políticas educativas fueron concebidas como una de las principales estrategias para la incorporación al mercado de trabajo de numerosos sectores que, en

◀ La tasa de retorno es el rendimiento económico esperado a partir de la inversión realizada. Estas teorías suponen que un sujeto con más años de educación es más productivo, por lo que a futuro sus salarios serán superiores a quienes posean menos años de escolarización.

los países periféricos, se urbanizaron rápidamente. La creencia en que la desocupación de los trabajadores menos calificados obedecía al tipo oferta (con pocos años de escolaridad) y no a problemas de la demanda de mano de obra jugó un papel destacado en este sentido.

Las teorías del Capital Humano tuvieron y aún hoy mantienen una gran influencia en los países de América Latina. Siendo uno de los pilares de las concepciones desarrollistas, fueron impulsadas por organismos internacionales que, como la CEPAL, han tenido una fuerte presencia en la región. De hecho, durante la década de los '60 la inversión en educación se convirtió en un condicionante del acceso a un conjunto de alternativas de asistencia financiera e inversiones por parte de los países centrales.

---

### **Los supuestos de la Teoría del Capital Humano en las propuestas de actualidad**

---

“Las inversiones en educación, adiestramiento, salud y nutrición se consideran cada vez más como partes importantes de una exitosa estrategia de desarrollo. La experiencia de las últimas cuatro décadas de desarrollo demuestra que las políticas gubernamentales apropiadas en materia de recursos humanos constituyen factores tan críticos para el desarrollo como la estabilidad y la macroeconómica, la competitividad mundial y una infraestructura física adecuada. Las inversiones en recursos humanos se requieren tanto para facilitar el proceso de ajuste a corto plazo, de forma tal que la producción y el empleo se adapten a la cambiante economía internacional, como para incrementar las posibilidades de un crecimiento sostenido de la productividad en el largo plazo. Además, con una mejor educación y capacitación, es probable que las personas exploren y compartan las innovaciones que se producen en el mercado y las innovaciones en tecnología. A través de tales inversiones puede lograrse más eficazmente la reforma social, permitiendo que los beneficios del desarrollo alcancen a todos los miembros de la sociedad.

Por lo tanto, existen importantes razones para otorgar un mayor apoyo público a algunas inversiones en recursos humanos en la región, aunque muchos de los beneficios sean privados. La inversión en recursos humanos constituye una buena política económica. (...) El respaldo público también debería compensar el hecho de que los mercados de capital no funcionan bien para las inversiones en recursos humanos. Vale la pena reiterarlo: el respaldo público no debería dirigirse hacia recursos humanos en forma indiscriminada, sino a través de inversiones cuyos beneficios sociales excedan los beneficios privados.”

(BID, 1993)

---

Uno de los principales exponentes de estas perspectivas en nuestra región ha sido José Medina Echavarría (1973) quien relaciona la inversión en educación con las posibilidades de planificar el crecimiento económico sostenido. Para Medina Echavarría la educación es principalmente un *“factor de desarrollo económico al poner en estrecha conexión el análisis de las necesidades educativas con las urgencias de un previsible cuadro ocupacional dentro de determinados horizontes de desarrollo”*.

A esta altura del análisis es posible proponer que el conjunto de las teorías funcionalistas y estructural-funcionalistas respecto de la vinculación entre Estado y educación han perdido una importante porción de su capacidad

explicativa en Latinoamérica a partir de mediados de la década de los '70. Distintos factores han confluído para que las perspectivas que enfatizaban la relación positiva entre Estado, educación y crecimiento entraran en crisis. Algunos de estos factores tuvieron que ver con las dificultades que afrontaron estas teorías en los países centrales cuando un conjunto de los objetivos propuestos para los sistemas educativos fueron cubiertos (integración, ciudadanía, universalización de la escolaridad, crecimiento económico, modernización, etc.). En estos países surgió otro tipo de teorías que analizaremos seguidamente y que criticaron fuertemente las concepciones igualitaristas de la educación a partir de enfatizar su capacidad de reproducir las desigualdades.

Junto a estos factores, desde la región también se comenzó a cuestionar los supuestos teóricos que sustentaban estas visiones. El elemento desencadenante fue, sin lugar a dudas, la crisis económica.

La crítica situación socio-económica y política de Latinoamérica mostró facetas que contradecían los supuestos teóricos de las concepciones optimistas de la educación:

- A pesar de haber crecido sustantivamente los sistemas educativos, subsistían en la región fuertes desigualdades económico-sociales.

- La rigidización de los sistemas de estratificación social y la falta de alternativas ocupacionales para sectores de la población con alto nivel de escolaridad cuestionaron el papel de la educación en torno de la movilidad social ascendente.

- Los cruentos enfrentamientos políticos internos que se sucedieron en un conjunto de países pusieron en tela de juicio el rol homogeneizador de la escuela en torno transmisión de valores nacionales comunes.

- La existencia de gobiernos de corte autoritario condicionó la capacidad de las instituciones educativas en torno a la formación ciudadana.

- Finalmente, las diferentes tendencias que adoptaron la curva de crecimiento del sistema educativo (ascendente) y la de crecimiento económico (descendente) dejaron sin argumento a las perspectivas que afirmaban que la educación era el sustento principal del desarrollo económico ocurrido en las últimas décadas.

Los paradigmas que sostenían visiones optimistas de la relación entre el Estado y la educación, aun sin perder totalmente su vigencia en el imaginario social, dejaron de incidir fuertemente en los supuestos conceptuales que avalaron las políticas educativas de la época.



**1.** Le sugerimos que lea el fragmento de Macpherson que hemos seleccionado.

*“¿Qué tipo de Estado hacía falta para este tipo de sociedad [capitalista]? El problema político consistía en encontrar un sistema de elegir y autorizar gobiernos, es decir, grupos de legisladores y de encargados de aplicar las leyes que formularan y aplicaran el tipo de leyes que necesitaba esa sociedad. Era un problema doble: el sistema político debía producir gobiernos que establecieran y protegieran una sociedad de mercado libre, y al mismo tiempo protegieran a los ciudadanos contra la rapacidad de los gobiernos.(...)”*

*El punto clave en la solución de este doble problema resultó ser el de quiénes tenían derecho al voto, junto con algunos mecanismos como el voto secreto, la frecuencia de las elecciones y la libertad de prensa, para que el voto fuera una expresión libre y efectiva de los deseos de los votantes”.*

(C.B.Macpherson, 1981)

¿Cuál es la importancia del sistema educativo para quienes viven bajo un Estado capitalista? Considere en su respuesta que en nuestro país:

- El voto universal, secreto y obligatorio data de 1912.
- El voto femenino recién de la reforma constitucional de 1949.

De este modo, se pasa de un sistema electoral que en sus inicios sólo incluye a quienes tenían bienes raíces y pagaban una contribución, luego integró a quienes ejercían profesiones liberales o sabía leer y escribir, después a todos los ciudadanos varones y por último y ya a mediados de este siglo, a las mujeres. Estos datos marcan los límites existentes entre las propuestas y su efectiva concreción, a través de las restricciones impuestas a determinados sujetos y su no inclusión en la categoría de ciudadanos.

¿Qué límites encuentra en las perspectivas educativas proclamadas por los pedagogos liberales y su inserción en el contexto nacional? ¿Cree Ud. que había una distancia entre la igualdad proclamada por documentos y leyes -igualdad formal- y lo que sucedía -igualdad real-?

### **1.1.2. La perspectiva crítica del marxismo**

Esta tradición enfatiza el problema del poder del Estado en tanto producto de relaciones sociales de dominación. Esta característica distintiva de la sociedad capitalista hace que el Estado esté directa o indirectamente al servicio de los sectores dominantes y, por ende, en contra de los intereses constitutivos del proletariado.

---

#### **Marx y el Estado**

---

“El gobierno del Estado moderno no es más que una junta que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa”.

“El poder político, hablando propiamente, es la violencia organizada de una clase para la opresión de otra”.

(Marx C y Engels F. *El manifiesto comunista*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1975)

“...tanto las relaciones jurídicas como las formas de Estado no pueden comprenderse por sí mismas ni por la llamada evolución general del espíritu humano, sino que radican, por el contrario, en las condiciones materiales de vida cuyo conjunto resume Hegel, siguiendo el precedente de los ingleses y franceses del siglo XVIII, bajo el nombre de ‘sociedad civil’, y que la anatomía de la sociedad civil hay que buscarla en la Economía política. (...)

...en la producción social de su vida, los hombres contraen determinadas relaciones necesarias e independientes de su voluntad, relaciones de producción, que corresponden a una determinada fase del desarrollo de sus fuerzas productivas materiales. El conjunto de estas relaciones de producción forma la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la que se levanta la superestructura jurídica y política y a la que corresponden determinadas formas de conciencia social”.

(Marx, C. Prólogo de la *Contribución a la crítica de la economía política*, Editorial Cartago, Bs As, 1972)

“La vida material de los individuos, que en modo alguno depende de la simple ‘voluntad’, su modo de producción y la forma de intercambio, que se condicionan mutuamente, constituyen la base real del Estado y se mantienen como tales en todas las fases en que siguen siendo necesarias la división del trabajo y la propiedad privada, con absoluta independencia de la voluntad de los individuos. Y estas relaciones reales, lejos de ser creadas por el poder del Estado son, por el contrario, el poder creador de él. Los individuos que dominan bajo estas relaciones tienen, independientemente de que su poder deba constituirse como Estado, que dar necesariamente a su voluntad, condicionada por dichas determinadas relaciones, una expresión general como voluntad de Estado, como ley, expresión cuyo contenido está dado siempre por las relaciones de esta clase, como con la mayor claridad demuestran el derecho privado y el derecho penal”.

(Marx C. y Engels F. “La ideología alemana”, Obras escogidas, Editorial Progreso, Moscú, 1972)

---

Lejos de la neutralidad atribuida al Estado por los teóricos liberales, su razón de existencia se basa en ser instrumento de dominación de una clase sobre otra, a partir del desarrollo histórico de antagonismos irreconciliables. Estos antagonismos nacen de la instauración de la propiedad privada, que genera la división entre poseedores y desposeídos de los medios de producción. Los primeros tendrán poder sobre los segundos al monopolizar las formas de producción de las condiciones materiales de vida -sociedad civil-, las que son la base para el surgimiento del Estado o sociedad política.

La preocupación por la desigualdad social y la explotación son inherentes al modelo teórico, el que interpreta que el logro del consenso y la apariencia del Estado como mediador neutral es producto de la ideología o “falsa conciencia”. La burguesía se presenta a sí misma como representante de lo universal a través de lo político, donde se supone que “todos somos iguales ante la ley”, mientras que reserva la sociedad civil la lucha y la competencia por el acceso a los bienes. De este modo, monta sobre la desigualdad económica una superestructura jurídico-política que al presentarse como interés general oculta su fuente de poder: la desigualdad originada en la propiedad privada. La escisión entre sociedad civil y Estado es condición de subsistencia de la sociedad capitalista.

---

“...el estado es la forma bajo la cual los individuos de una clase dominante hacen valer sus intereses comunes en cuanto clase y los hacen valer frente a las demás clases como algo ajeno e independiente, como un interés general.(...) Cualquiera clase que aspira a la dominación está obligada a presentar su interés propio como el interés general, a imprimir a su concepción la forma de lo general. La dominación se legitima por medio del reconocimiento de determinado orden jerárquico como siendo un orden en el interés de todos: una comunidad. La denuncia de este interés general co-

mo una ‘unidad ilusoria’ se basa en el antagonismo de intereses. (...) Toda dominación realiza una unificación del cuerpo social en cuanto constitución de un orden político. Tal unificación u ordenamiento político se levanta sobre el desarrollo de una interdependencia funcional(...)... si bien es la sociedad civil la que produce al estado, éste a su vez une a la sociedad dividida”.

(Lechner, 1985)

---

---

“La consagración de la autonomía del Estado deber ser entendida como parte de esta fetichización, como parte del proceso por medio del cual la reproducción impone la cara muerta de la ‘realidad’ capitalista, una falsa realidad de formas fantásticas, sobre las luchas de la clase trabajadora. La desigualdad esencial de la relación capitalista es transformada, en la esfera política, en la forma fantástica de la igualdad ante el Estado; por cuanto es un complemento a la ‘libertad’ del trabajador, en el capitalismo (a diferencia de otras sociedades) la posición del individuo no está en modo alguno determinada por su lugar en las relaciones de producción. La igualdad de la situación política exalta y refuerza la desigualdad de su base esencia.

‘Porque, a diferencia de lo que ocurre con otras formas de explotación, la forma capitalista consiste precisamente en convertir la fuerza de trabajo en una mercancía que circula libremente. El carácter coercitivo de la sociedad consiste en asegurar que los poseedores de la mercancía fuerza de trabajo estén en condiciones de percibir únicamente su valor de cambio en el mercado. De aquí que el carácter de clase del Estado burgués sea también establecido tan pronto como el Estado no distingue entre los poseedores de diferentes fuentes de ingresos’.

(Gerstenber, 1977)

(...)

La sobrevivencia de las instituciones políticas, y en ellas del capital, depende del éxito de esa lucha en mantener esta separación mediante la canalización de los conflictos que surgen de la naturaleza real de la sociedad capitalista dentro de las formas fetichizadas de los procesos políticos burgueses. Así que precisamente la separación de economía y política, a través de la autonomía de la forma Estado, es parte de la lucha de la clase dominante para mantener su dominación”.

(Holloway y Piccioto, 1980)

---

---

En el plano educativo, el aporte de Marx y sus continuadores siguió dos caminos: por una parte, una crítica a las políticas educativas del Estado capitalista; por otra parte, la postulación de principios político-educativos propios. Esta segunda apuesta fue la menos desarrollada y se encuentra apenas esbozada en la obra de Marx y dispersa en múltiples escritos, ninguno de los cuales se abocó directamente al estudio y análisis de la escuela.

Para Marx, en contraposición a los principios durkheimnianos, la educación debiera aportar a la construcción de un orden social diferente a través de la formación de hombres nuevos. Frente a la función diferenciadora de la escuela que defienden los liberales, propondrá una formación polivalente que desarrolle la multilateralidad del hombre, que no fije de una vez y para siempre a los sujetos a una determinada profesión y menos aún, que lleve a

la pauperización moral e intelectual a los hijos de la clase obrera al explotarlos en las fábricas. Para ello, en el Manifiesto Comunista propone “educación pública y gratuita para todos los niños”, “la abolición del trabajo de éstos en las fábricas tal como se practica hoy” y “un régimen de educación combinado con la producción material”. Además de esta conjunción, la formación de un hombre completo, desarrollado tanto física como intelectualmente requiere considerar lo siguiente:

*“Del sistema fabril, que podemos seguir en detalle siguiendo a Robert Owen, brota el germen de la educación del futuro, en la que se combinarán para todos los chicos a partir de cierta edad el trabajo productivo con la enseñanza y la gimnasia, no sólo como método para intensificar la producción social sino también como el único método que permite producir hombres plenamente desarrollados”*

(Marx, El Capital. Citado en Palacios, 1988)

Como se aprecia en estas expresiones, la noción de trabajo adquiere un rol central, en tanto constituye el medio de humanización por excelencia y por lo tanto, no debe prohibirse el trabajo infantil, sino reglamentarse minuciosamente. El problema es cómo ha sido concebido el trabajo en el capitalismo. Al escindir en personas diferentes concepción y ejecución, convierte en ignorantes a los obreros y los aliena al quitarles la posibilidad de controlar el propio proceso productivo. En este sentido, conduce a la parcialización de los sujetos y a la explotación. El trabajo del que habla Marx es una unidad entre lo manual y lo intelectual y lejos de constituir un mero artilugio pedagógico, es verdaderamente productivo y de alto valor social. De allí que mientras para Durkheim la división del trabajo y la formación para ocupar el lugar social al que estamos destinados conduce a una educación que se diferencia a partir de un determinado momento, para Marx es necesario superar la unilateralidad a la que ello conduciría a través de una formación polivalente como fundamento de una educación socialista.

El rol que ha adoptado el Estado capitalista es otra instancia de crítica, ya que para él,

*“Una cosa es determinar, por medio de una ley general, los recursos de las escuelas públicas, las condiciones de capacidad del personal docente, las materias de enseñanza, etc., y velar por el cumplimiento de estas prescripciones legales mediante inspectores del Estado, como se hace en los Estados Unidos, y otra cosa, completamente distinta, es nombrar al Estado educador del pueblo. Lejos de esto, lo que hay que hacer es sustraer la escuela a toda influencia por parte del gobierno y de la Iglesia”.*

(Marx, Crítica al programa de Gotha. Citado en Palacios, 1988)

A pesar de estos indicios, el pensamiento marxista en educación cobra vigor en la década de los ‘70 con las llamadas teorías crítico-reproductivistas. Previo a ello, el análisis del sistema educativo a partir de los principios de Marx prácticamente estuvo ausente de los planteos pedagógicos. Gramsci constituye una excepción a esta regla. En los años ‘20 anticipaba en sus escritos de la cárcel el rol político de la educación al ser

El pensamiento de Gramsci es analizado por Huges Portelli en el libro *Gramsci y el bloque histórico, Siglo XXI, México, 1995*. En él, muestra a la escuela como una de las principales instituciones en el capitalismo destinadas a lograr el consenso activo de todos los sectores sociales en el orden establecido. En ella, las clases dominantes distribuyen su ideología y construyen el sentido común acorde a la época. Contribuyen a esta tarea los medios de comunicación y la Iglesia.

una de las instituciones más vastas e importantes para la formación de la conciencia en el capitalismo. Aunque no se dedica específicamente al sistema educativo, brinda elementos centrales que serán retomados años más tarde.

Es evidente que el impacto de las teorías crítico-reproductivistas en la región fue menos significativo que el que obtuvieron las perspectivas anteriormente analizadas. Su incidencia fue particularmente menor como insumo para la elaboración de políticas educativas desde el aparato estatal. Sin embargo, por su influencia ideológica en amplios sectores de la comunidad académica y en grupos con gran predicamento en la conformación de las opiniones de la comunidad educativa es necesario detenernos brevemente en su análisis.

Como señalamos anteriormente, su principal diferencia respecto a las visiones funcionalistas radicó en la concepción del Estado y en la función que éste adjudica al sistema educativo. Dentro de este marco conceptual, la escuela es analizada como uno de los mecanismos más idóneos para reproducir un sistema social cuya desigualdad se originaría en una división social del trabajo determinada por relaciones de dominación. En este caso, el Estado no representaría al conjunto de la sociedad ni aspiraría al bien común, sino que se presentaría como un instrumento en manos de las clases o grupos dominantes.

Es posible diferenciar las perspectivas crítico-reproductivistas según el distinto énfasis que otorgan al papel de la educación en torno a las diferentes dimensiones a través de las cuales opera el mecanismo de la reproducción. Algunas de ellas centran su atención en el rol económico; otras lo hacen en los aspectos ideológico-culturales.

El eje central de las primeras perspectivas se orienta hacia el análisis del principio de correspondencia que existiría entre el sistema educativo y el sistema económico de una sociedad. La función de la escuela sería crear una apariencia “falsamente meritocrática” que legitimaría la reproducción de las relaciones de producción. En este marco, el papel principal de la escuela sería *“inculcar a los estudiantes las conductas apropiadas para ocupar roles sociales en la estructura jerárquica de la sociedad y el trabajo capitalista”* (Ornellas, 1994). El mecanismo a través del cual se cumple con este objetivo es analizado con detalle por Bowles y Gintis (1976). Según los autores *“... el sistema educativo ayuda a integrar a la juventud al sistema económico (...) mediante una correspondencia estructural entre sus relaciones sociales en la educación no sólo acostumbra al estudiante a la disciplina del lugar de trabajo, sino que desarrolla los tipos de comportamiento personal, estilos de auto-presentación, la auto-imagen y la identificación con la clase social, que son componentes cruciales de la adecuación al puesto de trabajo...”*. Al mismo tiempo, las desigualdades entre las escuelas de acuerdo al sector social que concurre a ellas contribuiría a generar un ambiente adecuado a la jerarquía para la cual se los forma.

Desde la perspectiva de la reproducción ideológica, algunos de los exponentes más importantes han sido Louis Althusser, P. Bourdieu y J. Passeron. Al contrario de lo planteado por Durkheim, estos autores proponen que el Estado no selecciona valores y conocimientos comunes y consensuados por toda la sociedad para distribuirlos homogéneamente a través de sistema educativo. Selecciona sólo una parte del universo cultural y es aquel que está vinculado con las perspectivas de los sectores dominantes.

Para Althusser (1974) la educación se convierte en un aparato ideológico del Estado ya que para la reproducción de la fuerza de trabajo no sólo es necesario reproducir su calificación sino también una “reproducción de las reglas del orden establecido”. Aun sosteniendo una cierta autonomía de la Acción Pedagógica, Bourdieu y Passeron (1977) señalan que “*Todo Sistema de Enseñanza debe sus características al hecho que es necesario producir y reproducir por los propios medios institucionales, un arbitrario cultural que contribuye a la reproducción de las relaciones entre los grupos o clases sociales*”.

Es posible afirmar que los aspectos positivos de estas teorías estuvieron vinculados a la incorporación de un marco crítico para el análisis de una realidad escolar hasta el momento excesivamente idealizada. De hecho, promovieron un conjunto de investigaciones que posibilitaron el estudio de los mecanismos a través de los cuales el sistema educativo, lejos de cumplir con su misión igualadora, contribuiría a perpetuar y legitimar situaciones de privilegio y dominación.

Sin embargo, las perspectivas crítico-reproductivistas encontraron serias dificultades para dar cuenta de otro conjunto de procesos que se desarrollan en el sistema educativo. Su principal limitación se centró en su incapacidad para explicar el crecimiento sostenido y permanente de la demanda educativa por parte de los sectores populares y en comprender las potencialidades democratizadoras que conlleva este proceso. ¿Por qué los grupos más carenciados exigirían una mayor participación en un sistema educativo cuya principal objetivo es perpetuar su situación de subordinación? (Filmus, D., 1989).

En este sentido Beatriz Sarlo enfatiza que los sectores populares en nuestro país encontraron en la escuela una institución que les brindó herramientas para afirmar su propia cultura sobre bases mucho más variadas y modernas que las que les permitía su experiencia inmediata y sus saberes tradicionales. Otro de los obstáculos insalvables de las teorías crítico-reproductivistas fue el análisis del rol docente. Al circunscribir su actividad a la reproducción de un arbitrario cultural, asoció su papel a la defensa de los intereses de los sectores dirigentes. Al respecto parece evidente que educador y educando no pueden ser vistos únicamente como una proyección de sujetos sociales o políticos (en este caso dominantes y dominados) sin empobrecer notoriamente las perspectivas de análisis del vínculo pedagógico (Puiggrós A., 1995).

Por otra parte, nos permitimos proponer que la importante capacidad crítica de estos marcos teóricos no encontró un correlato en la elaboración de propuestas alternativas a la hora de definir funciones transformadoras para el Estado y la Sociedad en materia educativa (Ibarrola M., 1994 y Tedesco J.C., 1985). En muchos casos las denuncias de los mecanismos reproductores del sistema educativo fueron utilizadas por distintos sectores para proponer alternativas desescolarizantes en América Latina. De esta manera, mientras que los grupos históricamente marginados pugnaban por ingresar al sistema educativo, desde perspectivas supuestamente democratizadoras se postulaba la conveniencia de su desaparición. La limitación propositiva de estas concepciones quedó en evidencia en el transcurso del debate acerca de las políticas educativas a aplicar por los procesos de democratización política que se desarrollaron en los países de la región en los últimos años.



**2.** Lea atentamente el siguiente párrafo.

*“Pero los objetos del mundo social, como lo indiqué, pueden ser percibidos y expresados de diversas maneras, porque siempre comportan una parte de indeterminación y de imprecisión y, al mismo tiempo, un cierto grado de elasticidad semántica: en efecto, aun las combinaciones de propiedades más constantes están siempre fundadas sobre conexiones estadísticas entre rasgos intercambiables; y además, están sometidas a variaciones en el tiempo de suerte que su sentido, en la medida en que depende del futuro, está también a la espera y relativamente indeterminado. Este elemento objetivo de incertidumbre -que es a menudo reforzado por el efecto de categorización, pudiendo la misma palabra cubrir prácticas diferentes- provee una base a la pluralidad de visiones del mundo, ella misma ligada a la pluralidad de puntos de vista; y, al mismo tiempo, una base para las luchas simbólicas por el poder de producir y de imponer la visión del mundo legítima. (...)*

*Las luchas simbólicas a propósito de la percepción del mundo social pueden tomar dos formas diferentes. En el lado objetivo se puede actuar por acciones de representaciones, individuales o colectivas, destinadas a hacer ver y hacer valer ciertas realidades (...) Por el lado subjetivo se puede actuar tratando de cambiar las categorías de percepción y de apreciación del mundo social, las estructuras cognitivas y evaluativas: las categorías de percepción, los sistemas de clasificación, es decir, en lo esencial, las palabras, los nombres que construyen la realidad social, tanto como la expresan, son la apuesta por excelencia de la lucha política, lucha por la imposición del principio de visión y división legítimo, es decir, por el ejercicio legítimo del efecto de teoría”.*

(Bourdieu, P, 1993)

Analice de qué luchas políticas dan cuenta las teorías de Estado que hemos presentado y sus derivaciones en políticas educativas y a qué sectores sociales intentan representar. Para ello, considere con qué otras perspectivas teóricas acerca de lo social están debatiendo y qué “nombres” -conceptos- desarrollan para ello.



Torres, C. *Las secretas aventuras del orden. Estado y Educación*; Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 1996. Capítulo II, pp. 53-92.

Giddens, A. *El capitalismo y la moderna teoría social*, Colección Labor, Barcelona, 1992. Cap. III: “Las relaciones de producción y la estructura clasista”, pp. 81-96.

## **1.2. Entre el artificio de la razón y la realidad objetiva. En busca de una interpretación superadora**

Las limitaciones en los análisis acerca del Estado condujeron a visiones simplistas acerca de las políticas educativas y del rol del Estado en la educación. A pesar de partir de premisas y marcos teóricos claramente antagónicos entre sí, las versiones más representativas de las perspectivas liberal y marxista coinciden en presentar un enfoque lineal, unidireccional y predeterminado respecto de la función social del Estado en materia educativa. En lo que respecta a los supuestos no compartidos, los mismos radican principalmente en la definición de la naturaleza de las sociedades modernas y en el carácter que adquiere el Estado en ellas. Estas diferencias se manifiestan particularmente en el análisis del tipo de relación que establecen entre la educación y la sociedad. El sistema educativo es visto como el instrumento igualador por excelencia para unos y como una herramienta necesaria para perpetuar las desigualdades sociales, para otros.

Por su parte, la coincidencia en torno a la predeterminación del resultado de la acción estatal, impide a las dos perspectivas citadas analizar en profundidad tanto las condiciones socio-históricas concretas en las que se desarrolla el proceso educativo, como el papel que desempeñan el conjunto de los actores sociales involucrados en dicho proceso.

Hoy día los cambios en la relación entre Estado, sociedad y educación exigen el desarrollo de nuevos paradigmas y categorías de análisis que permitan dar cuenta de las particulares características que asume en la actualidad la realidad socioeducativa de la Argentina y de otros países de la Región. Esta necesidad se manifestó a partir de la constatación de que se había acentuado el desfase existente entre las teorías socioeducativas y las cada vez más complejas realidades que debían explicar. La “crisis de los paradigmas” (Tedesco J. C., 1985) se expresó a través de un conjunto de investigaciones que mostraron que los marcos teóricos tradicionales, predominantes hasta el momento, no estaban en condiciones de abordar satisfactoriamente las problemáticas emergentes de las nuevas situaciones socio-políticas y educativas.

En efecto, desde distintas perspectivas teóricas se propuso que tanto los paradigmas funcionalistas o estructural-funcionalistas como los crítico-reproductivistas habían perdido su capacidad de describir y comprender en toda su complejidad los procesos educativos latinoamericanos. De esta manera fue posible inferir que también habían disminuido su potencialidad para señalar las líneas de acción que el Estado y la sociedad debían protagonizar con el objetivo de avanzar en el proceso de democratización educativa.

Paralelamente, el concepto de Estado fue desarrollado bajo la misma premisa: superar los aspectos más esquemáticos de los modelos anteriores. Retomando en especial los aportes del marxismo, el Estado fue replanteado para reforzar su instancia como ámbito de lucha, habilitando de este modo la posibilidad de pensar las conquistas de los sectores dominados y no sólo el aspecto de la dominación. Es así como situaciones propias de nuestra Región pudieron ser distinguidas y profundizadas, mostrando cómo el orden capitalista aunque mantiene ciertas constantes, en el ejercicio de la dominación no son lo mismo regímenes políticos democráticos o dictatoriales, por las estrategias de imposición de su poder y por la apertura o cerrazón respecto de las demandas populares. En este punto y como veremos más ade-

lante, se abre una perspectiva fructífera para el desarrollo de proyectos político-pedagógicos.

Se pasa entonces a profundizar el aspecto estatal como una relación social, que en tanto tal supera el mero carácter de aparato institucional (como el dinero y el derecho) para incluir la tácita presencia de las relaciones que garantiza (Oszlak, O'Donnell, 1982). Por ello la terceridad y generalidad no pueden ser comprendidas sólo como neutras (liberalismo) o sólo como de "una" clase (marxismo clásico), en tanto deben ocuparse de la reproducción y legitimación tanto de los sectores dominantes como dominados y la inclusión de estos últimos conlleva a concesiones no siempre beneficiosas directamente para los primeros, aunque en última instancia conducen a sostener el orden vigente. Generalidad parcializada es lo que define esta modalidad de lo estatal, en tanto su actuación como interés general contiene un sesgo sistemático.

¿Cuál es el origen de esta mecánica estatal? La concentración de diferentes especies de capital que le otorga poder sobre el resto y sobre sus detentores, sobre las reglas de juego para mantenerlo, reproducirlo y recrearlo. Concentra el capital de fuerza física, tradicionalmente abordado como el monopolio de la violencia física legítima (ejército, policía); el capital económico (la instauración del fisco); el capital informacional (empadronamiento, estadística oficial; unificación de códigos); el capital simbólico (principios de visión y de división del mundo). Éste último es condición de existencia de los demás, ya que la eficacia de todo capital depende del reconocimiento por parte de los agentes. En su forma objetivada y codificada constituye el capital jurídico que otorga al Estado la capacidad de "nombrar" (Bourdieu, 1996). Al hacerlo brinda existencia legítima a sujetos y circunstancias, sin lo cual no tienen existencia "aceptada". La vida cotidiana está regida por estos actos: se es matrimonio cuando alguien "competente" en nombre del Estado los declara marido y mujer; dicha competencia es certificada por funcionarios de Estado; la certificación matrimonial es solicitada para trámites ante la burocracia oficial, etc. Es a través de estos actos de nombramiento que el Estado instituye prácticas y formas de ver el mundo en los sujetos que se encuentran bajo su jurisdicción, agrupando a los sujetos según edad, sexo, nivel de escolaridad, estado civil, situación ocupacional. Y a través de los nombramientos nos vamos reconociendo como pertenecientes a cada clase como la imagen que nos devuelve el espejo de lo estatal.

---

"El Estado no tiene necesariamente necesidad de dar órdenes y de ejercer una coerción física para producir un mundo social ordenado: esto desde el tiempo en que estuvo en condiciones de producir estructuras cognitivas incorporadas que sean acordes con las estructuras objetivas y asegurar así la creencia de la que habla Hume, la sumisión dóxica al orden establecido.

Dicho esto, no hay que olvidar que esta creencia política primordial, esta doxa, es una ortodoxia, una visión correcta, dominante, que es a menudo impuesta al término de luchas contra visiones rivales, y que la 'actitud natural' de la que hablan los fenomenólogos, es decir la experiencia primera del mundo del sentido común, es una relación políticamente construida, como las categorías de percepción que la hacen posible. Lo que se presenta hoy en el modo de la evidencia, más acá de la conciencia y de la elección, ha sido muy a menudo, lo puesto en juego en luchas y no se ha

instituido sino al término de enfrentamientos entre dominantes y dominados. (...) La doxa es un punto de vista particular, el punto de vista de los dominantes, que se presenta y se impone como punto de vista universal; el punto de vista de los que dominan dominando al Estado y que han construido su punto de vista como punto de vista universal al hacer el Estado".  
(Bourdieu, 1996)

En este punto, el sistema educativo cumplió una función determinante, no sólo como una máquina de clasificar (por edades, rendimiento, etc.) sino también en la construcción de una comunidad de conciencia. En el primer caso diciendo a los niños no sólo lo que deben hacer, sino lo que deben "ser". En el segundo caso, generando el sustento de la nacionalidad, al transmitir la cultura legítima, a través de la lengua oficial. Ya sólo en el lenguaje, el maestro actúa sobre la forma de expresión de las ideas y sentimientos, restringiendo el margen de posibilidades a las combinaciones permitidas en el "correcto uso" de los vocablos. De este modo, se va logrando una especie de adhesión originaria al mundo establecido, al inculcar en los niños esquemas clasificatorios isomorfos a las divisiones objetivamente existentes.

Esta importancia fundamental del sistema educativo, explica la centralidad que adquirió en la construcción de los Estados nacionales. El estudio de estos últimos y su vínculo con la sociedad y la educación se realizará considerando el concepto de políticas públicas, las que "...*permiten una visión del Estado 'en acción', desagregado y descongelado como estructura global y 'puesto' en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales*" (Oszlak, 1976).



Bourdieu, P. "Espíritus de Estado", en: *Revista Sociedad* N°8, UBA, Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1996.

O'Donnell, G. "Apuntes para una teoría del Estado"; en: Oszlak, O. (comp.) *Teoría de la burocracia estatal. Enfoques críticos*; Ed. Paidós, Buenos Aires, 1984.

### 1.3. Las políticas educativas como "cuestiones"

Una de las perspectivas más fructíferas para el análisis de las políticas educativas a partir de una renovada conceptualización del Estado proviene del ámbito de las ciencias políticas, más específicamente, del concepto de política pública o política estatal. Como anticipáramos, las políticas públicas resultan de la toma de posición del estado y otros actores alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones socialmente problematizadas. Sin embargo, y por la concentración de capitales propia del Estado, su toma de posición es un momento clave, un nudo, que es necesario comprender en función de la correlación de fuerzas del conjunto de actores sociales que toman o no posición frente a la cuestión. Dos situaciones le otorgan esta particular trascendencia: que su posicionamiento es "devuelto" al todo social como parte del interés general y que moviliza recursos que sólo este actor posee, tanto económicos como legislativos, coercitivos, etc.

Esta toma de posición como estrategia para el tratamiento de una cuestión puede involucrar la acción estatal en uno o varios momentos, definiendo el tipo de injerencia de este actor preferencial en dicha/s política/s pública/s. En algunos casos, el Estado participa en las fases de planificación, implementación y evaluación, mientras que en otros sólo se reserva una de ellas. En la actual coyuntura educativa, por ejemplo, el Estado Nacional participa de ciertos aspectos de la planificación y de la instancia de evaluación educativa, habiendo cedido la implementación a los Estados provinciales.

Otro punto importante para la comprensión cabal de una política es su posición contextual, es decir, la ubicación de la misma respecto de aquello que intenta resolver y su ubicación en la agenda de cuestiones que permite discernir con qué cuestiones cohabita, su nivel de importancia, cuál es el sesgo dominante de lo que se decide o no incorporar en la agenda, etc. Por eso el análisis de una política educativa sólo cobra total sentido en el contexto específico en que se desarrolla, dentro de un conjunto de acciones estatales que trascienden el estricto campo de lo educativo y que le otorgan un plus de sentido. Cuando se debate por ejemplo, la gratuidad o arancelamiento de los estudios superiores ¿cuál es su lugar en la composición del gasto estatal? ¿Cuán progresiva o regresiva es la recaudación fiscal? ¿Sobre qué otras políticas se discute su financiamiento? ¿A qué rubro se destinarían los recursos que se ahorran en caso de arancelamiento o de dónde provendrían los recursos y a quiénes se destinarían en caso de sostener la gratuidad?

Siguiendo a O'Donnell y Oszlak, es de vital importancia entender de qué se trata "esa cuestión", cómo se define su contenido por los diversos actores sociales a través de sus propios "filtros ideológicos" que lo tiñen de un sesgo peculiar. De hecho, la definición de una cuestión involucra una teoría tácita o explícita acerca de lo social, de las relaciones causales o no entre hechos históricos, las conveniencias e intereses de sectores, sus alianzas. La categoría de cuestiones, es una herramienta destacada para el análisis de la relación estado-sociedad, dado que permite investigar a diferentes niveles analíticos y a partir de la cristalización institucional, *"las contradicciones subyacentes en el orden social que se pretende instituir"*.

Desde esta perspectiva, la relación estado-sociedad es vista como una conjunción y no como una escisión entre dos instancias diferentes, y el estado es concebido como un aspecto analítico de la dominación, dominación entendida como una vinculación asimétrica entre sujetos sociales en el control diferencial de los recursos de coacción, económicos, de información e ideológicos.

Este tipo de análisis posibilita estudiar la dinámica y cambio de ciertas tramas de lo social; en el caso que nos compete, entender el sistema educativo en tanto política pública a través del surgimiento, desarrollo y eventual resolución de cuestiones educativas. Para tomar un ejemplo de actualidad: ¿cómo surge la calidad educativa como "cuestión"? ¿Quién problematiza la calidad educativa? ¿Qué sentido le otorga a la misma? ¿Cómo logra convertirla en cuestión, trasladando su preocupación al ámbito público? ¿Qué otros actores se posicionan frente a la cuestión y de qué manera? ¿Qué recursos y alianzas ponen en juego los distintos actores? ¿Qué posicionamiento adopta el Estado y qué recursos moviliza? ¿Sobre qué/quienes intenta impactar?

Esta "cuestión" sólo se aprehende en su dinámica histórica, en las políticas educativas previamente adoptadas, en las transformaciones del propio actor estatal y en el desplazamiento de los actores y del sentido del polisémico concepto de calidad.

Estamos ahora en condiciones de definir más específicamente a la política estatal

*“...como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión”.*

(Oszlak y O'Donnell, 1982)

¿Cómo interviene el Estado? Prioritariamente a través de la movilización de sus propios actores internos, es decir, de la burocracia, ya sea asignando nuevas tareas a unidades burocráticas o creando unidades específicas. En este punto, los conflictos e intereses sociales se entrecruzan con los conflictos e intereses sectoriales de la propia burocracia estatal. La dificultad reside en concebir las mutuas determinaciones entre los procesos intraburocráticos y la sociedad global, en una organización caracterizada por la heterogeneidad; que no puede ser analizada como unidad monolítica en relación al contexto, ni sólo como organización compleja sin prestar atención a su interdependencia con la sociedad global.

Esta perspectiva de una burocracia que desarrolla intereses propios es un avance respecto de la tradicional definición weberiana. Para Weber la burocracia es una institución propia de las sociedades modernas, cuya tendencia es a avanzar cada vez más sobre la sociedad. La burocracia es el tipo puro de legitimación legal-racional de la autoridad, caracterizada por la obediencia a ordenaciones impersonales emanadas de un orden objetivo y legalmente estatuido. Esta legitimidad, es la aceptación interna que para Weber garantiza la continuidad de un modo de dominación, ya que es la condición para la aceptación de las normas que emanan de las autoridades. Lo que supone es un mandato del Estado que aunque respaldado por el monopolio de la violencia física legítima, su poder político reside en ser un poder autorizado, por sobre cualquier estrategia de constreñimiento.

La burocracia como modo de organización de la actividad estatal es, a su criterio, el más racional en términos de combinar los recursos y de organizar las actividades para extraer el máximo beneficio y es inseparable de la necesidad de administración de masas. La misma consiste en un cuerpo de especialistas -funcionarios- que prestan servicios según la prescripción objetivamente establecida de su rol y siguiendo la jerarquía administrativa. Este modo de actuar sujeto a reglas y fines organizacionales aceptados hizo pensar a este tipo ideal de organización como el más eficiente en términos de medios-fines. No obstante, numerosos teóricos mostraron cómo los conflictos entre la autoridad estatutariamente establecida y el poder de los actores que muchas veces se ancla en posiciones no coincidentes con la escala piramidal, generan conflictos, intereses contrapuestos y luchas que imprimen una dinámica propia al definir e implementar políticas públicas (Crozier, 1964; Lefort, 1984, entre otros). De este modo es posible pensar la mayor o menor autonomía de ciertas agencias estatales respecto de grupos sociales e, incluso, de la escala jerárquica de la burocracia.

Lo que la distingue como un sistema diferenciado es su carácter público derivado de tratar de conseguir el interés general, invocando en sus actos la autoridad legítima del Estado. Su historia se remonta a la resolución de cuestiones, en un proceso de expropiación de intereses comunes y de apropiación como interés general, cuya resolución se da a través de pujas entre actores sociales, siendo la burocracia uno de ellos.

Pero este intento de “representar” el interés general es limitado, en tanto toda nueva política al alterar intereses y jurisdicciones de sectores burocráticos encuentra resistencias en los mismos, quienes se rebelan a perder funciones, presupuesto, personal o transformar sus objetivos.

*“Desde esta perspectiva, lo que las instituciones estatales hacen no puede ser visto simplemente como la traducción en acción o ‘implementación’ de un conjunto de normas. Su actividad refleja más bien intentos por compatibilizar los intereses de sus clientelas y los suyos propios, con aquéllos sostenidos en sus proyectos políticos por regímenes que se suceden en el poder”.*  
(Oszlak, 1980)

La definición de cuestiones y la consecuente definición de políticas públicas es entonces una cuestión compleja que no responde a una única racionalidad, aunque puede afirmarse que

*“...el Estado objetivado en instituciones respalda y organiza la reproducción de la sociedad qua capitalista a través del caos aparente de decisiones y abstenciones que, encuadradas por una racionalidad acotada, presuponen tácitamente, y ratifican fácticamente, la textura profunda de la sociedad. Ninguna magia unge a sus agentes con una racionalidad superior”.*  
(O’Donnell, 1984)



M,Oszlak, O. y O’Donnell, G. “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en: *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo N°1*, Caracas, 1982



**3.** Lea atentamente parte del debate periodístico sobre el problema del financiamiento educativo que culminó con la estipulación de un impuesto a los vehículos, aviones y lanchas. ¿Qué actores participan de la definición de la cuestión? ¿Qué posición adoptó el Estado al respecto? ¿Qué posición adoptaron otros actores sociales? ¿Cómo analizaría la modificación de esta cuestión considerando que hoy día se propone la revisión del mecanismo de financiamiento y la derogación del impuesto antedicho?

Diputados trata hoy la formación de una comisión para estudiar otras doce propuestas

# Educación apoya la financiación docente con un nuevo impuesto

*La ministra de Educación Susana Decibe presidió una reunión para tratar el proyecto del diputado Corchuelo Blasco que está destinado a sostener las necesidades salariales.*

La Comisión Técnica de Financiamiento Educativo realizó ayer una nueva reunión en el Palacio Pizzurno, con la participación de los representantes de Educación, Economía, Jefatura de Gabinete, Comisión de Educación y de Presupuesto del Senado y de Diputados, y de los gremios nacionales UDA (Unión Docente Argentino), AMET (Asociación Magisterio de la Enseñanza Técnica), y ADICO-ADIE. Se analizó el proyecto de ley del diputado José Corchuelo Blasco y se resolvió apoyar su tramitamiento en el Congreso, así como sugerir algunas modificaciones. El proyecto se refiere a la creación de un impuesto con cuya recaudación se financiará parte de la Educación, pero no trascendieron detalles del posible nuevo tributo.

Las sugerencias hechas ayer en el Ministerio de Educación ponen énfasis en que la emergencia está referida exclusivamente a los temas salariales, por lo que el Fondo de Emergencia Salarial Docente por crearse atenderá los casos que en esa materia se hubieran generado y con carácter excepcional. Las provincias que reciban esta asistencia deberán comprometerse a regularizar los pagos en el sector de manera inmediata.

El Fondo se integrará con la recaudación que se obtenga por aplicación del impuesto que se creará, y el ministro de Cultura y



La titular del ministerio de Educación explica el proyecto de Corchuelo Blasco.

Educación de la Nación será el encargado de asignar las partidas, en forma exclusiva y excluyente, a la complementación de los recursos disponibles, no pudiendo asignar dichos fondos a otra finalidad que la de financiar estrictamente los problemas salariales del sector educativo provincial.

La reunión fue presidida por la ministra de Educación, Susana Decibe, la presidenta de la Comisión de Educación del Senado, Olijuela del Valle Rivas; el presidente de la Comisión de Educación de Diputados, Carlos Castro; el secretario de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Néstor Alcalá; el secretario de Coordinación del Ministerio de Economía, Rogelio Frigerio; el secretario de Programación y Evaluación Educativa, Manuel García Solá; el Secretario del Consejo Federal de Cultura y Educación, Osvaldo Devries; el Secretario Gene-

ral de AMET, Jorge Dobal; los secretarios Gremial y de Finanzas de UDA, Gustavo Frutto y Claudio Peñalva; el presidente de ADICO-ADIE, Aníbal Gentiluomo y el Diputado Nacional José Corchuelo Blasco.

#### COMISION DE DIPUTADOS

Tanto en el Palacio Pizzurno como en la Cámara de Diputados solo se habló del proyecto de creación del Fondo de Emergencia Salarial Docente, pero no se explicó en qué consiste el proyecto del Diputado José Corchuelo Blasco en cuanto a la naturaleza del nuevo impuesto que contempla.

En el Congreso se supo que los diputados nacionales de las áreas de Educación y Hacienda de los tres bloques partidarios mayoritarios acordaron ayer crear una comisión de seis miembros para analizar desde hoy la unificación de los doce proyectos de financia-

miento educativo presentados en el Parlamento.

El vicepresidente de la Comisión de Educación de Diputados, el radical Enrique Mathov, adelantó que los integrantes de la Comisión Técnica de Financiamiento discutirán hoy si se integra a la Confederación de Trabajo de la Educación (CTERA) a la discusión sobre los recursos para el sector educativo.

Fueron propuestos para integrar la comisión técnica parlamentaria los radicales Enrique Mathov, por Educación, y José Gabriel Dumón, por Economía, mientras que el justicialismo y el FREPASO darán a conocer mañana los nombres de sus candidatos.

El presidente de la Comisión de Hacienda, el justicialista Oscar Lamberto, adelantó un consenso unánime en la redacción del proyecto de financiamiento para la educación ■

# Detalles de otros 9 proyectos para financiar la educación

Sin llegar siquiera a analizar la decena de proyectos presentados sobre la Creación del Fondo Especial de Financiamiento Educativo, la Comisión formada a dicho efecto decidió darle prioridad a la iniciativa del diputado nacional José Manuel Corchuelo Blasco (PJ-Chubut) que establece un gravamen del 5% sobre la facturación por publicidad que se emita en cualquier medio masivo.

Pero lo más llamativo es que la comisión, encabezada por la ministra de Cultura y Educación, Susana Decibe, aumentó en un dos por ciento ese impuesto, generando confusión, no sólo en la oposición, sino también dentro del oficialismo.

La Comisión solicitó una pronta sanción de esta Ley de Emergencia Salarial Docente, aunque los diputados no descartan la posibilidad de estudiar los restantes proyectos ingresados al Parlamento.

Las iniciativas más concretas de los legisladores proponen la obtención de fondos de diferentes formas:

◆ **ALFREDO BRAVO**  
(Frepasso, Capital):

a) Un aporte de 25.000.000 (veinticinco millones) de pesos que realizará el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación proveniente del ahorro presupuestario que se realizará en partidas correspondientes a los incisos Gastos en

*Además del plan de Corchuelo Blasco que es apoyado por el Ministerio de Educación, el tema del financiamiento fue motivo de preocupación de otros sectores políticos.*

Personal, Bienes de Consumo, Servicios no personales y Bienes de Uso. b) La transferencia de todas las partidas destinadas a Gastos Protocolares previstas en la ley de Presupuesto para el año 1997.

c) Un préstamo de 175 millones de pesos, que a una tasa del cinco por ciento anual y por el lapso de doce meses, proveerá el Banco Central de la República Argentina proveniente de su posición neta de pasivos que deberá ser reintegrada por el Fondo de Financiamiento Educativo a crearse de acuerdo con lo pactado en Presupuesto Nacional o, en su defecto, por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

◆ **LEOPOLDO BRAVO**

(Bloquismo de San Juan):  
a) Creación de un impuesto adicional de emergencia sobre el precio final de los bienes gravados por la ley de Impuestos Internos que se indican con las siguientes alícuotas: tabacos 3%, bebidas alcohólicas 6%, cervezas 6%, bebidas analcohólicas, jarabes, extractos y concentrados 14%.

b) Una contribución solidaria anual de 100 pesos de cada profe-

sional recibido en la Universidad Nacional.

◆ **MARGARITA SOBRINO**  
(UCR, Córdoba):

a) Impuesto adicional sobre las ganancias -del 33% actual al 36%-

b) Recursos adicionales que fije el Presupuesto de la Administración Pública Nacional.

c) Impuesto adicional al consumo del cigarrillo.

◆ **PEDRO FIGUEROA**

(Movimiento Popular Jujeño)  
Reforma del Presupuesto 1997 para reprogramar partidas innecesarias, suntuarias o sobredimensionadas. Resignar partidas presupuestarias y direccionar créditos externos e internos que obtiene y administra el Ministerio de Educación para reforzar los presupuestos provinciales en materia educativa. Solicitar destino de un porcentaje que se fijará del producido de la privatización del banco Hipotecario Nacional.

◆ **DARCI SAMPIETRO**  
(PJ, Entre Ríos): Emisión de un

Bono Externo en Dólares (bónex) a diez años de plazo por 500 millones de dólares, garantizado por el Tesoro Nacional y colateralizado con las acciones de YPF en poder del Estado Nacional.

◆ **MARY SANCHEZ**

(Frepasso, Capital) y Enrique Mathov (UCR, Capital):

a) Contribuciones del Banco Central por 60 millones de pesos, del Banco Nación por 20 millones, explotaciones de juegos de azar por 50 millones y provenientes de la Fuerza Aérea por explotación de Aeropuertos, 50 millones.

b) el 20 % de las partidas destinadas a actividades centrales y comunes de los siguientes programas: Presidencia de la Nación -jurisdicción 20- 1,74 millones, Ministerio del Interior -jurisdicción 30- 8,74 millones, Ministerio de Economía y Servicios Públicos -jurisdicción 50- 20 millones, Ministerio de Cultura y Educación -jurisdicción 70- 5,8 millones.

c) La suma de 30 millones de pesos en la planilla correspondiente a Gastos a Atender con incrementos de Recursos Corrientes y de Capital del Tesoro Nacional.

◆ **JOSE DUMON**

(UCR, Buenos Aires): Reducción de 300.000.000 de pesos en los créditos asignados para atender gastos reservados del poder Ejecutivo Nacional ■

EL PAIS

# Presionada por la carpa, Decibe propone ley de financiamiento

El proyecto incluye un fondo de reconversión salarial para todas las provincias. Podría contar con 1000 millones y permitiría elevar el piso de los sueldos en todas las jurisdicciones. Es un avance de CTERA, que de todos modos aclaró que no levantará la carpa.

Por Nora Velras

Después de casi cuatro meses de ayuno docente, la ministra de Educación, Susana Decibe, anunció que "en agosto el Gobierno nacional enviará al Congreso un proyecto de Ley de Financiamiento Educativo que contempla la creación de un fondo de reconversión salarial". Por lo menos en el enunciado, la propuesta se encuadra en el reclamo de los maestros que el 2 de abril pasado instalaron la carpa blanca frente al Congreso y marca un notorio giro en el discurso oficial que hasta ahora insistía con que "la política salarial es resorte de cada provincia". En el Palacio Sarmiento especulan con que, para el año próximo, ese "fondo de reconversión" podría contar con 1000 millones de pesos destinados a elevar el piso de los sueldos en la mayoría de las jurisdicciones. Como contrapartida, están analizando reformas en el régimen laboral docente. Decibe aseguró que cuenta con "el total apoyo" del presidente Carlos Menem, pero le queda por librar la batalla con el resto del gabinete y los gobernadores.

Cuando la Confederación de Trabajadores de la Educación (CTERA) recién había instalado la carpa de los ayunantes, Decibe repetía que "los gobernadores no pueden aumentar los sueldos porque si lo hacen tendrían que recortar otros sectores y aumentar la desocupación". Ayer, en cambio, remarcó que "un docente reconocido, bien pago, es la herramienta fundamental que tenemos para hacer posible las transformaciones en el contenido y la implementación de la educación. Nosotros cuidamos mucho un aspecto y descuidamos otro". Hasta ahora, el mea culpa de la ministra no se refleja en el resto del gabinete: la semana pasada su par de Interior, Carlos Corach, siguió defendiendo la confrontación como el arma para derrotar a los molestos ayunantes. En Economía, Roque Fernández desconfía de una ley que prevea fondos específicos, pero Decibe confía en que la decisión del Presidente le permita convencer a sus críticos.



Susana Decibe abandonó el argumento de que sólo las provincias pueden modificar salarios.

"Un docente bien pago es la herramienta fundamental para hacer posible las transformaciones de la educación."

—¿En qué consiste la ley de financiamiento?

—Como siempre hablamos de inversión consolidada y nadie entiende bien cómo se integra, proponemos poner en una ley los recursos de Nación y las provincias destinados a educación. Poner de piso los presupuestos educativos más altos a la fecha y el más alto que tenga Nación —que será el del '98—, y a partir de ahí incluir las necesidades de incremento y un fondo de reconversión salarial. Manejamos varias líneas de mejoramiento: impuestos, porcentajes de mejoramiento de la recaudación fiscal, pero todavía no está definido. Las estimaciones para recomposición salarial global rondan los 1000 millones de pesos. Además, el mismo sector puede recuperar más de 1000 millones mejorando la administración.

—Pero esto sería nacionalizar otra vez el tema salarial...

—Es de interés nacional ponerle nombre y apellido a la plata. La sociedad identifica a la educación con la Nación. No creo que esté mal. El sentido de Nación está en la protección de políticas básicas de su gente: supera a las decisiones de un gobernador, son decisiones de Estado, entonces vamos a tratarlas como tales. Los gobernadores temen el efecto cascada de diferenciar sólo a los docentes frente al resto de los agentes públicos: creo que hay que diferenciar sólo a los docentes si queremos priorizar la educación.

—¿Qué significa la reforma laboral que postula?

—Siempre que hablamos de los bajos sueldos docentes salta el tema de que trabajan menos días, tie-

nen más vacaciones. A falta de plata le han ido dando concesiones y el Estatuto que protegía a la educación y al docente hoy le hace daño. La sociedad está para definir qué hay que priorizar la educación, con eficiencia y con mejores resultados que en educación son los mejores aprendizajes. Estamos analizando si las reformas laborales (incentivos para quienes están frente a cursos) irán incluidas en este proyecto de ley, en otro, o pueden ser acuerdos del Consejo Federal de ministros de Educación. La idea es más días de clase, más horas, más capacitación y mejores sueldos.

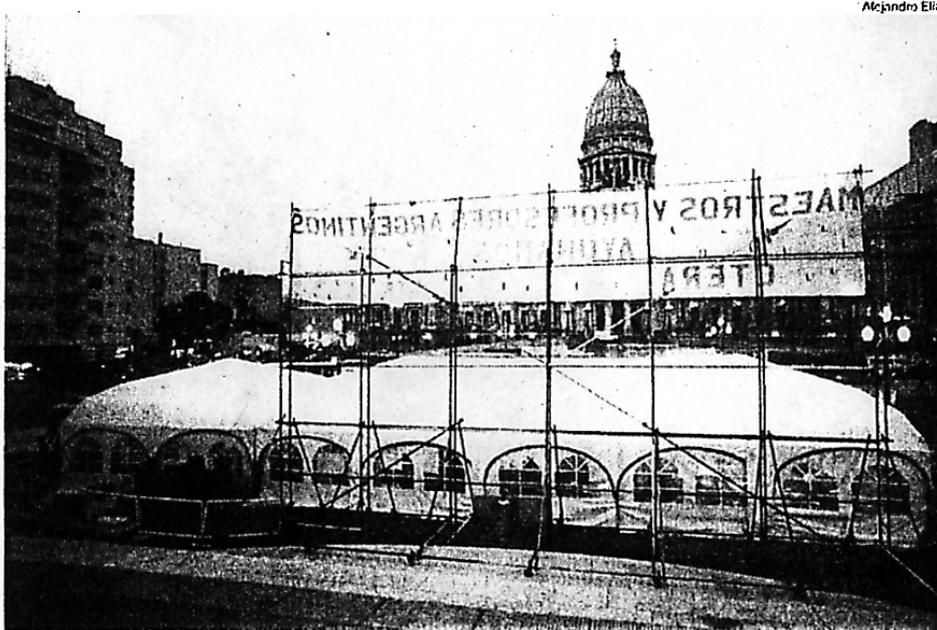
# El Gobierno mostró su proyecto, pero la carpa blanca no se mueve

El Ministerio de Educación difundió la versión completa del proyecto de ley de financiamiento para aumentar los salarios docentes, a cambio de una profunda modificación del régimen laboral. El principal sindicato del sector rechazó la iniciativa y ratificó el ayuno en Congreso.

Por Nora Veiras

“Mandaron un proyecto de Profesionalización Docente como si hubieran ganado las elecciones por 80 a 20: vamos a hacerlo imposible para que no se apruebe la flexibilización laboral.” Con este argumento, la titular de la CTERA, Marta Maffei, dejó en claro que la carpa blanca seguirá en pie por largo rato. Por lo pronto, el lunes entrará el noveno grupo de recambio de ayunantes. El proyecto oficial, cuya versión completa difundió el Ministerio de Educación, no generó entusiasmo ni siquiera en el bloque de diputados justicialistas, que está enfrenando en un arduo debate por la derrota electoral, cruzado por internas y pedidos de “peronización” del gobierno, que incluyen dar satisfacción a las demandas de los maestros, antes que abrir nuevos frentes de conflicto. La ministra Decibe aseguró que el aumento de los salarios docentes regirá a partir del 1° de enero. Sin embargo, los tiempos de la Cámara baja tornan improbable que algún maestro cobre a partir de esa fecha 400 pesos de bolsillo como mínimo.

Apenas 36 horas antes de las elecciones y violando la veda electoral, Decibe se jugó a presentar el proyecto destinado a reformular la política laboral como condición para acceder a alguna recomposición salarial. El Ejecutivo no previó ni la derrota ni el descalabro financiero derivado de la caída de la Bolsa de Hong Kong. “Los propios peronistas comentan que los organismos de crédito que financiarían los 660 millones de aporte de la Nación, des-



La carpa del ayuno docente, a punto de cumplir siete meses de permanencia frente al Parlamento. El proyecto menemista para financiamiento educativo tiene la oposición frontal de CTERA.

pués de este crack van a parar cualquier crédito”, dijo a *Página/12* la diputada frepasista Mary Sánchez.

Entre los peronistas prefieren confesar “ignorancia” sobre la propuesta. La diputada duhaldista Mabel Müller, integrante de la comisión de Educación, explicó que “no lo he estudiado profundamente, recién les di órdenes a mis asesores para que lo vean y le pediré opinión a la directora de Escuelas, Graciela Giannettasio”. Dejando entrever la escasa urgencia del bloque peronista para discutir el tema, Müller señaló que “no sé si el martes pró-

ximo cuando se reúna la comisión de Educación, el presidente Jorge Castro lo incluirá en el orden del día porque siempre se necesita un estudio previo”. Castro acaba de perder las elecciones en Brandsen por lo cual quedará fuera de la Cámara en diciembre.

El interbloqueo de la Alianza aspira a asumir la conducción de la comisión de Educación a partir de la asunción de los nuevos legisladores el 10 de diciembre. Por el momento, el oficialismo está ocupado en ordenar a la propia tropa. El presidente del bloque, Humberto Roggero, se llamó a silencio después de las declaraciones en las que postuló “la necesidad de volver al peronismo”. En este escenario, la sanción del Fondo de Profesionalización Docente que implica reformas administrativas y laborales en todas las jurisdicciones suena a imposible.

La junta ejecutiva de CTERA decidió ayer rechazar de plano el proyecto y anunció que empezará una ronda de entrevistas con los gobernadores para “convencerlos” de la

inviabilidad de la propuesta. Maffei estimó que “los 660 millones de pesos que promete la Nación a desembolsarse en tres años representan apenas el 2 por ciento del presupuesto, y para aplicar la ley Federal, que implica extender la obligatoriedad dos años, se necesita entre un 6 y un 9 por ciento de incremento”. El gremio cuestiona también el criterio que supone una contrapartida de igual monto de las provincias ya que “por un lado legítima las desigualdades porque sólo las más grandes podrán afrontar la inversión y, por otro, no tiene en cuenta la falta de recursos de las jurisdicciones”.

La incorporación del ausentismo como una variable salarial, la coexistencia de dos regímenes laborales para los nuevos y otro para los viejos que no acepten la norma, la posibilidad de que no se convoque a convenciones colectivas sino que los cambios se aprueben por ley y el absoluto desconocimiento de las organizaciones gremiales son algunos de los puntos centrales de los cuestionamientos de CTERA.

**Cuenta:** “Esto es pura flexibilización laboral. Siguen haciendo proyectos como si hubieran ganado las elecciones ochenta a veinte”, repudió la sindicalista Maffei.

(continuación)

**Diez claves**

◆ El Fondo de Profesionalización Docente será de hasta 660 millones de pesos, financiado por créditos de organismos internacionales.

◆ Para acceder a los recursos, las provincias y la comuna deberán autorizar al Ministerio de Economía la retención de una parte correspondiente a su coparticipación federal de impuestos.

◆ Se reinvertirán en el mejoramiento salarial docente los

ahorros que resulten "del ordenamiento y modernización de las administraciones", entendimiento que refiere a la reforma laboral considerada como "precondición" para el aumento salarial que en una primera etapa, permitirá, un sueldo piso de 400 pesos de bolsillo para un maestro de jornada simple.

◆ El Consejo Federal de Educación (ministros de cada provincia y la Nación) determinará los criterios básicos que orientarán las reformas laborales.

◆ Contrato y relación de empleo: ingreso y promoción en la carrera docente basados en la capacitación, calificación profesional y en la evaluación del desempeño laboral.

◆ Salarios: se incorporarán módulos variables remunerativos que contemplen la mayor dedicación funcional, el desempeño y la capacitación.

◆ El ausentismo se incorpora como variable de "corrección salarial".

◆ Licencias especiales y enfer-

medades se registrarán por criterios similares a los establecidos en el régimen de Contrato de Trabajo. Las licencias ordinarias también se establecerán por esa norma.

◆ Las provincias que adhieran deberán aprobar un nuevo régimen laboral por convenio colectivo o por ley.

◆ Las nuevas condiciones de trabajo se aplicarán a los docentes que recién se inicien y a los que adhieran voluntariamente, respetando los derechos adquiridos.

**Economía**

Viernes 24 de abril de 1998

**Esperan recaudar \$ 760 millones para aumentar salarios docentes****Va al Congreso el impuesto a los autos**

**El fondo docente tiene un monto garantizado de \$ 700 millones, que se cubrirá —si la recaudación lo permite— con impuestos coparticipados, de no alcanzarse la suma prevista.**

El Gobierno terminó ayer de dar forma al proyecto destinado a crear un Fondo Nacional de Incentivo Docente de al menos \$ 700 millones anuales, y lo girará la semana próxima al Congreso. Esa suma, que será derivada a mejorar los salarios de maestros, profesores, directores de escuela y supervisores, corresponde al monto garantizado a transferir, y se obtendrá mediante la aplicación de un impuesto nacional de 1% a automotores, embarcaciones y aeronaves.

De acuerdo a los cálculos de las autoridades, el monto a recaudar redondea \$ 760 millones, sin embargo en el proyecto final se introdujo una cláusula que establece que, en caso de no alcanzarse el

monto garantizado, la diferencia se cubrirá con el incremento de los impuestos coparticipables previos a su distribución primaria. Este punto fue relativizado luego por el ministro Roque Fernández, que lo condicionó al desempeño fiscal (ver aparte).

La iniciativa se terminó de consensuar en la mañana de la víspera en el Ministerio de Economía entre funcionarios del Palacio de Hacienda y de la cartera de Educación, que conduce Susana Decibe, y recibió el visto bueno del presidente Carlos Menem en la reunión posterior de gabinete nacional.

El impuesto tendrá carácter de "emergencia", se aplicará con retroactividad al 1° de enero último, se cobrará en forma anual y tendrá una duración de diez años.

A su vez, los docentes recibirán el monto del incremento remunerativo dos veces en el año, en abril y en octubre.

El texto de proyecto establece un pago mínimo de \$ 50 para las embarcaciones y de \$ 200 para las aeronaves. En cambio, los automotores no tendrán un mínimo y el impuesto será de 1% sobre el valor de la unidad.

Los bienes que deberán pagar impuestos son los registrados o ra-

dicados en la Argentina, y cuando los titulares de esos bienes residan en el exterior se considerará responsable del pago a quienes los utilicen en territorio nacional.

En los casos en que durante el año se incorporen nuevos bienes gravados, o se ingresen para su registro o radicación en el país, el impuesto anual se reducirá en 25%, 50% o 75%, según hubieran ingresado en el segundo, tercero, o cuarto trimestre del año.

Los contribuyentes que también paguen el gravamen sobre los Bienes Personales, podrán computar como crédito fiscal, para abonar este último, la mitad de los pagos ingresados en el mismo año. El crédito no es computable para obligaciones futuras y no podrá superar el incremento de la obligación fiscal originado por la incorporación de ve-

hículos gravados por la nueva legislación, en el cálculo del impuesto sobre bienes personales. Las provincias, a su vez, deberán realizar las inversiones comprometidas en el Pacto Federal Educativo, e iniciar programas de mejora de la administración local de los recursos destinados a educación. ◆

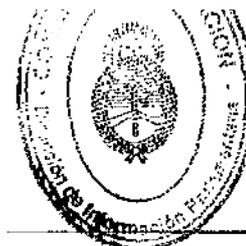
**EL NUEVO TRIBUTO**

- ✓ Alcanza a todos los automotores, aeronaves y embarcaciones, sin excepciones, con un gravamen de 1%.
- ✓ El pago mínimo para embarcaciones será de \$ 50 y para aeronaves de \$ 200.
- ✓ Se cobrará anualmente durante 10 años.
- ✓ Los contribuyentes a Bienes Personales podrán computar como crédito fiscal la mitad del pago del nuevo impuesto ingresada en el mismo año.
- ✓ No es acumulable para obligaciones futuras.
- ✓ Las provincias deberán realizar las inversiones comprometidas en el Pacto Federal Educativo.

Clarín 22-11-1998

# En pocas palabras

[Ver página completa](#)



## Habría una ley correctiva para el Fondo Docente

El secretario general de la Presidencia, Alberto Kohan, anticipó la posibilidad de que el Gobierno no vete la ley para el fondo docente, sino que envíe una ley correctiva que elimine las exenciones del IVA. "Se está pensando en la posibilidad de enviar una ley correctiva, pero de la misma manera en que se votó la ley hay que acompañar esto con la orientación de establecer de dónde se va a sacar la plata", dijo el funcionario en declaraciones radiales. Kohan dejó entrever que algunas de los puntos que podría contener la ley correctiva sería la extensión del IVA a la televisión por cable y a la publicidad.

## Autotransporte: veto o aumento del boleto

Los empresarios del transporte de pasajeros anticiparon ayer que reclamarán un aumento tarifario si no son excluidos del impuesto a los vehículos del 1% que se destinará a financiar los salarios docentes. El titular de la Cámara Empresaria del Autotransporte de Pasajeros (CEAP), Héctor Tilve, sostuvo que el sector solicitará el veto del Presidente a la ley que sancionó el Congreso. Si no tienen respuesta, exigirán un ajuste tarifario para cubrir el impuesto. Tilve indicó que la ley afecta a casi todo el transporte y por eso se están haciendo reuniones multisectoriales con las empresas de cargas, aéreas y marítimas para adoptar tomar medidas conjuntas.

5-4-1999 LP/3

En reclamo del financiamiento educativo aprobado por el Congreso

# Paran los docentes en todo el país



Mañana los docentes de todo el país realizarán un paro nacional de actividades, y ratificarán la continuidad de la Carpa Blanca hasta que el Gobierno aplique el fondo de financiamiento educativo creado por ley nacional para el sector. La medida de protesta fue decidida por la Confederación de Trabajadores de la Educación -Ctera- en reclamo de la efectivización del aumento salarial que fue aprobado por el Parlamento, pero todavía no llegó a los bolsillos de los maestros.

La secretaria general de la Ctera, Marta Maffei, ratificó la continuidad de la Carpa Blanca, que el viernes cumplió dos años de permanencia frente al Congreso, hasta que "se cumpla lo resuelto por ley".

"No hay forma de garantizar la recaudación del fondo, nadie puede hacerlo", indicó la dirigente gremial con referencia al impuesto del uno por ciento impuesto sobre el parque automotriz, que se destinará a mejorar los caídos salarios docentes. En ese sentido, Maffei recordó que la ley aprobada por el Congreso establecía que los docentes percibirían un aumento salarial a partir del 1º de enero. Pero "estamos en abril y nadie percibió nada", aclaró.

También mañana, a las 16, se realizará una concentra-

ción frente a la Carpa Blanca a la que asistirán personalidades de distintos sectores de la sociedad y se organizará un recital del que participarán, entre otros, los músicos Juan Carlos Baglietto, Víctor Heredia, Lito Vitale y Liliana Herrero.

Este es el noveno paro que realizan los docentes desde la instalación de la carpa, el 2 de abril de 1997. Concretaron dos durante ese año y cinco en 1998.

### CARPA

Poco antes del primer aniversario de la carpa, el Gobierno llevó a la Ctera a una mesa de negociaciones en la Cámara de Diputados, medida que fue posible por la gestión del flamante presidente de la Comisión de Educación, el duhaldista Eduardo Mondino.

A mediados de 1998 comenzó la negociación por el fondo docente y se logró la sanción de la ley 25.053, que creó el impuesto del uno por ciento que se aplica sobre los autos, las embarcaciones y las aeronaves. Sin embargo, poco después el Ejecutivo vetó la retroactividad del aumento al 1º de enero de 1998 y la garantía estatal a un fondo mínimo de 700 millones de pesos, cláusulas que habían sido aprobadas por el Parlamento ■

#### 1.4. Conformación del Estado y educación pública: un vínculo necesario

A partir de estos análisis, intentaremos comprender por qué la educación se convierte en una política pública prioritaria para el Estado nacional, el que se hace cargo inicialmente de todas las instancias (planificación, implementación y evaluación), adoptando un rol principal. Creemos que este discernimiento nos permitirá, más adelante, interpretar los cuestionamientos actuales respecto de este vínculo.

Distintos autores han señalado que el activo rol que el Estado ha ejercido históricamente en torno a la educación en distintos países latinoamericanos a partir del siglo XIX y en particular en Argentina, correspondió a la matriz de pensamiento que se comenzó a implementar a partir de la Revolución Francesa. El surgimiento y posterior consolidación del Estado-Nación liberal estuvo íntimamente vinculado a la posibilidad de desarrollar sistemas educativos nacionales (Green A., 1990).

¿Cómo es posible que una revolución que tuvo como objetivo limitar el poder del Estado, restringiendo sus funciones a garantizar los derechos naturales del hombre a partir de abstenerse a participar en la vida social y económica, haya prescrito una intervención tan fuerte del Estado en la educación?

Siguiendo a Puellez Benítez (1993) se puede afirmar que la educación fue concebida más como un servicio público y como una necesidad del Estado que como un derecho individual. Por un lado, porque la educación no se encontraba entre los derechos que los individuos sentían más conculcados en el marco de la opresión del Estado absoluto (libertad de conciencia, de expresión, habeas-corpus-, etc.); por otro, porque el Estado debió hacerse cargo a partir de la nacionalización de los bienes eclesiásticos en 1789 de muchas de las funciones educativas que hasta el momento desempeñaba la Iglesia e inculcar por este medio los valores liberales y democráticos. De esta manera comenzaron a implementarse las ideas que los filósofos de la Ilustración francesa, como Diderot y Rousseau, venían proponiendo desde mediados del siglo XVIII.

Fueron muchos los debates de la primera época acerca de qué tipo de educación debía llevar adelante el Estado: educación estamental, como planteó la Ilustración o “instrucción al alcance de todos los ciudadanos”, como colocaron los jacobinos en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1793. Educación como un instrumento de control social o como un elemento para promover la emancipación y el cambio social. Educación monopolizada por el Estado o libertad de enseñanza, etc, etc.. Ninguna de estas polémicas cuestionó fuertemente el papel principal del Estado en materia educativa.

A medida que se fueron conformando como Estados nacionales, las sociedades europeas generaron sistemas educativos que se constituyeron en uno de los principales factores de integración política, de identidad nacional, de cohesión social, de transmisión de los valores de las clases dirigentes y de selección y legitimación de las elites dominantes (Hobsbawn, E., 1977). El modelo educativo del Antiguo Régimen, que suponía instituciones educativas desarticuladas y superpuestas, en su mayoría en manos de autoridades eclesiásticas y locales fue dejando lugar a la construcción de un verdadero sistema. Sistema que, en la concepción de M. Archer (1979), corresponde a “un conjunto de instituciones diferenciadas, de ámbito nacional, des-

*tinadas a la educación formal, cuyo control e inspección corresponden al Estado y cuyos elementos y proceso están relacionados entre sí*". Fueron las autoridades de los Estados liberales quienes crecientemente financiaron y ejercieron la conducción de este sistema, ya que las sociedades modernas necesitaban "convertir a los súbditos en ciudadanos", es decir, configurar sujetos capaces de participar activamente en la vida de la ciudad -epicentro de la sociedad capitalista-.

La participación en la política de la sociedad dependía del acceso a la cultura letrada, base para el acceso al saber sistemático brindado por la ciencia y del derecho positivo caracterizado por su carácter convencional. Esta necesidad va a dar lugar a la constitución de la Escuela Única Diferenciada como respuesta a la demanda de los sectores más desfavorecidos: única porque promueve el acceso de todas las personas, sin distinción alguna; diferenciada porque dicha distinción se produciría a través de diferenciaciones internas de la escolarización. Veremos más adelante cómo en nuestro país esta diferenciación fue un proceso tardío. ¿Cómo justificar esta diversificación? A través de la teoría de los dones, donde las aptitudes personales resultan definitorias en la trayectoria escolar, legitimando entonces la antedicha selección de estratos dirigentes. En cierto modo, la educación posibilitaba brindar herramientas básicas para la vida en la sociedad moderna a la vez que "adecuaba" a cada persona al lugar social, legitimando la estratificación no como resultado de un proceso de dominación social sino como resultado de la capacidad personal.

La formación ciudadana fue entonces la función principal asignada a los sistemas educativos nacionales por los nacientes Estados modernos en el capitalismo.

Esto implica la configuración de un nuevo modelo de organización escolar, pasando de la escuela aula a la escuela colegio, es decir, de un grupo de alumnos de diversa edad y conocimiento con un docente que ejerce en total independencia de otros; al agrupamiento de un conjunto de docentes en una misma institución al frente de grupos clasificados de alumnos, coordinados por un maestro-director (Viñao Frago, 1990) Es la llamada escuela graduada.

La necesidad de su establecimiento depende, entre otros factores, de la importancia de extender la escolaridad elemental a la gran masa de la población, a la cual habrá que inculcar hábitos de disciplina y orden. Siguiendo a Trilla (1985), la historia de la pedagogía escolar es la historia de cómo el espacio, el tiempo, las relaciones, el material, etc., se van constituyendo para hacer eficaz la enseñanza colectiva. Desde el pensamiento ilustrado hasta los proyectos desarrollados por los liberales desde el último cuarto del siglo XIX, se va configurando una "pedagogía social de masas" como política cultural. El modelo de sistemas educativos nacionales organizados gradualmente, resultará el más adecuado a los fines "de los pioneros y reformadores, quienes lejos de educar por educar, querían obtener de la escuela, alternativamente, buenos súbditos, buenos servidores domésticos, buenos oficiales del ejército, buenos funcionarios de la burocracia, buenos ciudadanos (...) Para ello no les bastaba con adecuar el contenido de la enseñanza, sino que daban una importancia mayor a su organización material" (F. Enguita, 1992).

Se organiza así, un escalafón burocrático que a través de sucesivas y numerosas autoridades en un esquema piramidal, "fija" el rol de la autoridad y la concentra siempre en la misma persona, en función de mérito y antigüedad. Se trata de un dispositivo "supra-pedagógico", reaseguro de la aplica-

ción institucional de las definiciones de política educativa, emanadas de las autoridades centrales y pasando sucesivamente hacia autoridades cada vez más cercanas a la propia escuela. Se avanza así hacia una progresiva centralización estatal de la educación, a partir de la redistribución de funciones, tareas, responsabilidades y autoridad, es decir, la racionalización y aplicación a la escuela del principio de división del trabajo y criterios de la administración científica. Se trata, en suma, de la constitución del sistema burocrático de organización del poder que estudiara Max Weber.

---

“Las formas tradicionales de educación, fundadas en la relación individual maestro-alumno, si bien favorecían la sumisión amorosa del último, y se manifestaron incluso bajo la forma de homosexualidad en la Grecia antigua, no permitían el acceso a la enseñanza más que de una minoría cuyo móvil principal era el deseo de parecerse lo más posible al maestro. A partir del momento en que se decide extender la instrucción a los pobres esta homosociabilidad ya no es posible, se establece necesariamente una distancia social, o mejor dicho es necesario mantenerla con el fin de no abrir el camino a un cuestionamiento peligroso del orden social. El maestro de los escolares pobres no tiene que amar a sus discípulos, tiene que dirigir una pequeña tropa cuyo reclutamiento se renueva constantemente con la entrada de los jóvenes en el trabajo, lo que implica el fin de la enseñanza”.

“Una cadena de miradas comienza a funcionar, en la que cada uno mira al inferior por mandato del superior y contribuye a su manera a la constitución de este saber general del Estado que capitaliza el conjunto de observaciones así recogidas, y fundamenta todas las medidas nuevas. (...)”

La vigilancia no tiene más que un fin represivo. Poco a poco el fin represivo tiende a hacerse secundario en relación a este nuevo fin que es la normalización, la medida de los procesos vigilados, medida entendida en su doble sentido de observación cuantificada y de moderación. La vigilancia instituida a través de todos los canales de poder tiene por función ‘regularizar’ la innovación social.”

(Anne Querrien. *Extractos de Trabajos elementales sobre la escuela primaria*, Ed. La Piqueta, España, 1979. Pp. 45-61 y 105-152)

---

Sin embargo, la educación como marco socializador no fue la única política estatal de la época que contribuyese a la conformación de los Estados nacionales. Fue sin duda un elemento fundamental, pero no lo fue más que estas otras formas de coacción que precedieron y acompañaron este proceso, que fueron acotando las posibilidades alternativas. La formación del aparato represivo tuvo un lugar fundamental en la constitución de estados centralizados: el ejército y la policía.

Sin descontar el monto de represión que acompañó este proceso, poco a poco el rol de la escuela fue ocupando un lugar prioritario, al evitar el uso de la fuerza y favorecer la aceptación del orden.



Querrien, A. *Trabajos elementales sobre la escuela primaria*, Ed. La Piqueta, Madrid, 1979.

Feldfeber M. *Las políticas de formación docente en los orígenes del sistema educativo argentino*, mimeo, Buenos Aires, 1996.



**4.** Julia Varela (española, especialista en sociología de la educación), al analizar la génesis y desarrollo histórico del sistema educativo de su país, concluye que el debate escuela pública – escuela privada constituye una falsa alternativa. Lea el fragmento en que lo justifica. Le sugerimos que a partir de los elementos teóricos trabajados discuta con el texto y tome posición fundamentada al respecto, pensando en el sistema educativo argentino.

Algunas preguntas guía para pensarlo:

¿Forma parte la escuela privada de las políticas públicas, tal como las hemos definido? ¿En qué se diferencia la escuela pública y la privada respecto de su vínculo con el Estado? ¿A qué cuestión/es se intentó dar respuesta con la constitución de un sistema mixto con instituciones públicas y privadas?

---

“El debate entre los partidarios de la escuela pública y los defensores de la denominada ‘libertad de enseñanza’ está planteado desde hace ya demasiado tiempo. Es evidente desde una posición política de izquierdas que el Estado, ayudando a la enseñanza privada, colabora con el dinero de los trabajadores al mantenimiento de una educación elitista impartida generalmente por órdenes religiosas. Y resulta por otra parte el culmen del sarcasmo que estas órdenes y las asociaciones de padres católicos enarbolean la bandera de la libertad, cuando, como hemos visto en esta breve genealogía, no hicieron a lo largo de más de un siglo que imponer a la infancia un tratamiento moral, justificar su encierro, domesticar su cuerpo, e inculcarle valores y representaciones religiosas que son mixtificaciones destinadas a asegurar la dominación política de la clase burguesa (...) Que los trabajadores y los partidos de izquierdas exijan el final de sus privilegios parece perfectamente consecuente al tratarse de una institución, que al menos desde la Contrarreforma, ha contribuido al control de las clases populares. Hasta aquí los análisis de la izquierda parecen incuestionables. Lo que sin duda resulta más discutible es deducir de esta crítica a la escuela privada, crítica que partidos, grupos, personas han formulado de forma contundente, el afianzamiento de la escuela pública. En otros términos, todo parece indicar, tal como se deduce del trabajo de Anne Querrien y de nuestra breve genealogía, que la alternativa escuela pública – escuela privada es una falsa alternativa porque en definitiva lo que queda intacto es la institución misma de la escuela. No basta para que cambie la escuela cambiar la ideología. De hecho la escuela pública apareció como una alternativa de la burguesía inteligente frente a las lagunas de los Escolapios: se trataba de inculcar los valores cívicos, la historia nacional, la idea de patria, la lengua castellana, etc. Representaciones que se decían más científicas que las de los religiosos sin duda pero que se impartían en el mismo molde por ellos fabricado. ¿Ponen en cuestión los partidarios de la escuela pública las adquisiciones de las Escuelas Pías?: espacio cerrado que separa a los niños del mundo de los adultos, división del trabajo manual y del intelectual, jerarquización por edades y dentro de ésta por comportamiento, calificaciones y exámenes, el maestro como representante de la autoridad a quien se debe respetar y obedecer, sustitución del castigo fí-

sico por otros de carácter psicológico, utilización de refuerzos para favorecer ciertas conductas deseadas, en fin, construcción de personalidades e individualidades normales. Estas son algunas de las constantes que figuran tanto en la escuela pública como en la escolapia. (...)

---

### **1.5. Elementos para la emergencia de un nuevo paradigma político-educativo**

El retorno de la vigencia de las instituciones democráticas en Latinoamérica significó la recuperación de la capacidad para desarrollar investigaciones socio-educativas por parte de las gestiones públicas y de la comunidad académica. Después de muchos años en que la investigación empírica resultó escasa, la mayor parte de los trabajos socio-educativos realizados a partir del retorno democrático se han orientado a estudiar empíricamente y con rigurosidad metodológica, cuál es la función social que está desempeñando la educación y su nueva relación con el Estado y la sociedad.

Se podría decir que en la lectura de un conjunto de estos trabajos se observa una mirada ecléctica respecto a los grandes paradigmas tradicionales. Este eclecticismo ha llevado a combinar categorías de análisis y metodologías de investigación anteriormente excluyentes entre sí. También ha posibilitado la utilización en una misma obra de marcos teóricos aportados por autores que, aun proviniendo de corrientes tradicionalmente opuestas, permiten obtener visiones complementarias de la realidad educativa.

Es posible postular que en realidad estos trabajos se inscriben más en lo que Lákatos (1975) ha definido como Programas de Investigación Científicos (PICs). Los PICs hacen referencia a investigaciones que se sustentan en un “núcleo fuerte” de axiomas y teoremas que permiten avanzar hasta enunciados singulares, sin necesidad de sostenerse en un paradigma propiamente dicho (Aguilar, C., 1985).

La característica singular de este movimiento es la elaboración de marcos de análisis acotados (pero no por ello poco profundos) para dar respuestas a preguntas también acotadas. Las problemáticas escogidas ya no están únicamente vinculadas a la necesidad de legitimación o de denuncia del papel del sistema educativo. Se orientan principalmente hacia aquellos núcleos temáticos que exigen el sustento de la investigación empírica para potenciar los efectos democratizadores de la educación. Es por ello que su vinculación con la toma de decisiones y con las políticas y acciones de los diferentes actores involucrados en el proceso educativo es cada vez más estrecha. En este sentido cabe acotar que estas investigaciones no sólo están vinculadas a las necesidades de implementación de las políticas públicas. Muchos trabajos empíricos están dirigidos a brindar elementos para desarrollar orientaciones y articular demandas de sectores que, como los sindicatos docentes, el mundo empresarial, el movimiento cooperador, etc., han adquirido un rol más activo en el debate pedagógico.

¿Es posible proponer que el análisis de las perspectivas teóricas expuestas implícita y explícitamente en estas investigaciones nos permita anunciar que nos encontramos ante el surgimiento de un nuevo paradigma socioeducativo que genera mejores condiciones para dar cuenta de nuestra realidad así como para intervenir políticamente en ella?

Creemos que es demasiado aventurado dar una respuesta afirmativa a esta pregunta. Sin embargo, es posible plantear que existe un conjunto de elementos que conforman un núcleo básico de marcos conceptuales para el análisis de las implicancias sociales de las políticas educativas. Siguiendo un conjunto de sistematizaciones realizadas recientemente (Filmus, D., 1987, Braslavsky C. y Filmus, D., 1988 y Tedesco J.C.,1993) es posible describir sintéticamente algunos rasgos comunes que se encuentran en este núcleo básico:

**a) No es posible proponer una función social universal y predeterminada para la educación respecto de su relación con la sociedad.**

Esta afirmación significa partir de la idea de que la función social de la educación es un fenómeno específico de momentos históricos y países también específicos. J.C. Tedesco (1985) ha señalado con acierto que el surgimiento de los paradigmas descriptos anteriormente en los países centrales estuvo vinculado a *“a evolución de los problemas reales que enfrentaban las sociedades desde el punto de vista educativo”*. En nuestros países, en cambio, estas perspectivas fueron adoptadas en forma acrítica y aplicadas en realidades sumamente diferentes a las que dieron lugar a su génesis.

Sólo definiciones tan generales y abarcativas como la de Durkheim en el sentido de que la *“educación es la acción ejercida por las generaciones adultas sobre aquellas que no han alcanzado todavía el grado de madurez necesario para la vida social”* (Durkheim, 1975), mantienen su vigencia. Pero precisamente su alto nivel de generalidad se convierte en el elemento que limita su capacidad explicativa respecto de los procesos educativos particulares.

El enunciado (a) está señalando que para las concepciones emergentes, el papel del Estado en torno a la contribución de la educación a la reproducción del orden social vigente o a la transformación social sólo puede ser definido a partir del análisis concreto de realidades socio-históricas concretas. Lo mismo se puede decir respecto del rol de la educación en función de promover la igualdad de oportunidades o la discriminación social; el crecimiento o el retroceso del desarrollo económico de los países y del aporte hacia una cultura autoritaria o hacia una cultura democrática y pluralista (Braslavsky C. y Filmus D., 1988).

**b) El resultado del proceso educativo responde a las acciones del conjunto de los actores involucrados y no sólo de la voluntad del Estado.**

Los marcos teóricos provenientes del funcionalismo o del crítico-reproductivismo perciben el ámbito educativo principalmente como el resultado de las políticas definidas por los sectores dirigentes o dominantes. El Estado es el actor privilegiado de los procesos educativos ya sea para promover el crecimiento y la igualdad o para la reproducción social y cultural. En aquellos casos donde los participantes del proceso educativo son concebidos como sujetos del proceso, sólo son percibidos como actores individuales. Ésta es la perspectiva de la teoría del capital humano, por ejemplo, en la cual los ciudadanos son rescatados a partir de su *“racionalidad económica frente al mercado”*. Es esta racionalidad la que los induce a invertir desde una lógica individual en su propia educación con el objeto de ser recompensados con la tasa de retorno correspondiente (Frigotto G., 1984).

Siguiendo los aportes de Touraine, recuperar el protagonismo de los actores no significa dejar de reconocer el papel privilegiado de los grupos dirigen-

tes en la organización de la reproducción económica y cultural de la sociedad. Pero existe mucha distancia entre este reconocimiento y la idea de una materialización coherente y sin fisuras de una ideología dominante a través del sistema educativo. Tampoco significa diluir al actor social en la suma de las voluntades individuales o *“encerrar al actor en el rechazo de lo social en nombre de lo no social”*. Por el contrario, implica entenderlo en el marco de las relaciones sociales y del movimiento social de los cuales forma parte (Touraine A., 1987).

En este sentido, concebir el ámbito educativo como un espacio que se configura a partir de acciones múltiples significa por ejemplo, retomar los planteos que, desde las teorías de la resistencia, enfatizan la capacidad de *“resistencia simbólica”* de los actores escolares frente a la hegemonía cultural dominante (Giroux H., 1992). Al mismo tiempo permite revalorizar el papel que juegan las demandas populares por la democratización de la educación (Malta Campos M. 1988 y Filmus D., 1989). Desde esta concepción, la ampliación de las oportunidades educativas y la propia selección de valores, conocimientos y habilidades que el sistema transmite no dependen sólo de la voluntad oficial. La sociedad, a través de una multiplicidad de actores (maestros, alumnos, agentes burocráticos, padres, gremios, lobbys, etc.) deja de ser una mera reproductora para transformarse en productora, creadora y recreadora de estos procesos. Aun sin renunciar al análisis del peso que conservan las estructuras, esta perspectiva implica repensar la educación como un espacio de contradicciones y conflictos que nos permite acotar el primer enunciado (a): Entre otras razones el proceso educativo es específico de espacios regional e históricamente determinados, por la particular configuración, correlación de fuerzas y articulación de los intereses de los distintos actores colectivos e individuales que intervienen en él en cada uno de los procesos.

Sin lugar a dudas, la profundización del análisis de las implicancias del enunciado (b) nos lleva a enfrentarnos con uno de los grandes desafíos pendientes para la sociología contemporánea: encontrar el punto de confluencia entre el peso de las estructuras y la incidencia de las voluntades individuales en la determinación de los procesos sociales (Bourdieu P., 1993 y Touraine A., 1987).

**c) Es necesario concebir el proceso educativo como un fenómeno en el que interactúan distintas dimensiones: una social y otra individual.**

Los aspectos implicados en el enunciado (b) exigen no agotar el análisis de la función del sistema educativo en sólo una de las dimensiones planteadas en (c). Es precisamente la posibilidad de complementar ambos enfoques la que permite que un conjunto de investigaciones sustentadas en supuestos vinculados con estos elementos teóricos (Gallart M.A., 1994; Jorrot J., 1994) comprueben que en determinadas condiciones y en un mismo momento la educación puede ser *“... un factor de reproducción social y a su vez de progreso personal para importantes sectores de la población...”* (Braslavsky, C. y Filmus, D., 1985).

Por otra parte, desde una perspectiva diferente, pero en el intento de aportar a esta misma problemática se están procurando complementar las tradicionales miradas macro-sociales con los enfoques a nivel micro-institucionales. En esta dirección, en los últimos años muchos investigadores han asumido el desafío metodológico de retomar para el análisis de los procesos

educativos, los estudios etnográficos introducidos en la década de los '60 por investigadores como Cicourel y Garfinkel. Ello requiere en muchos casos incorporar el concepto de vida cotidiana (Heller A., 1987), ya que es uno de los elementos teóricos que más puede aportar al análisis de lo heterogéneo y particular de los procesos educativos. Como señalan Rockwell y Ezpeleta:

*“Al integrar lo cotidiano como un nivel analítico de lo escolar, consideramos poder acercarnos de modo general a las formas de existencia material de la escuela, y revelar el ámbito preciso en que los sujetos particulares involucrados en la educación experimentan, reproducen, conocen y transforman la realidad escolar”.*

(Rockwell E. y Ezpeleta J.,1989)

De esta manera, junto con los aspectos “documentados” de la escuela, que se refieren fundamentalmente a su existencia como institución o aparato estatal, se revaloriza la historia o existencia “no documentada” de la escuela. En esta dimensión cotidiana los maestros, alumnos y padres se apropiaron de los apoyos y las prescripciones estatales y construyen “cada escuela” en una particularidad que le es específica (Rockwell E. y Ezpeleta J., 1989).

**d) El cumplimiento del objetivo “homogeneizador” de la educación exige promover procesos educativos heterogéneos.**

Tal como fue señalado con anterioridad, el paradigma que dio origen a nuestro sistema de educación básica se constituyó en base al supuesto de que la garantía del acceso a niveles similares de educación para la conformación de la ciudadanía estaba dado por la homogeneidad de los procesos escolares (Cassasus, J., 1989).

En la práctica este supuesto no funcionó en la dirección prevista. En primer lugar, porque una oferta educativa similar en cuanto a su estructura institucional y curricular no logró procesar las diferencias de origen de los alumnos de manera que se produjeran resultados iguales o equivalentes. En segundo lugar, porque la pretendida igualdad de la oferta sólo existió en la normativa. Como hemos analizado en puntos anteriores, el sistema educativo se segmentó de tal forma que brindó diferenciales calidades de educación según el origen socioeconómico de los niños.

Las concepciones emergentes proponen analizar la realidad socioeducativa tomando en cuenta la distinción entre desigualdad y diferenciación. Garantizar la integración y la equidad implica “eliminar la desigualdad, pero no la diversidad” (Tedesco, 1993). Ello significa tomar en cuenta las diferencias de origen en dirección a generar mejores condiciones de aprendizaje a quienes provienen desde peores puntos de partida. Al mismo tiempo supone, en particular en América Latina, la valoración de la diversidad cultural y la articulación de esas diferencias como elementos centrales de la institución educativa (Frigerio G., 1993).

Esta interpretación de los conceptos de desigualdad y diferenciación permite utilizar otras categorías de análisis para el estudio de algunos de los procesos educativos más difundidos en la región: la descentralización, la creciente autonomía de las instituciones y la evaluación estandarizada de la calidad educativa.

**e) La educación es un factor necesario pero no suficiente para garantizar el objetivo de combinar crecimiento económico con justicia social.**

La reciente propuesta de la CEPAL-UNESCO coloca a la educación y a la producción del conocimiento como una de las condiciones imprescindibles pero no suficientes para incrementar la competitividad económica y la equidad social, fortalecer los procesos democráticos y propiciar la sustentabilidad ambiental de los países de la Región. De esta manera intenta apartarse tanto del optimismo pedagógico de los paradigmas desarrollistas, como del pesimismo educativo de las concepciones reproductivistas.

Esta perspectiva implica la imposibilidad de estudiar el impacto de los procesos socio-educativos al margen de analizar las consecuencias más globales que produce la aplicación de un determinado modelo socio-económico. Parece ser tan cierto que la educación por sí misma no se puede constituir en la estrategia excluyente para lograr el crecimiento con equidad, como que estos objetivos tampoco pueden ser alcanzados sin el aporte de la educación.

Afirmar que la educación es un factor necesario pero no suficiente significa analizar su función social concreta sin “expectativas desmesuradas” (Braslavsky C. y Filmus D., 1988), tomando en cuenta las limitaciones que provienen del modelo social vigente. Al mismo tiempo también significa proponer que existe un innegable aporte específicamente pedagógico a las posibilidades de democratización y desarrollo integral de la sociedad.



**5.** Piense en el origen del sistema educativo en nuestro país. ¿A qué cuestión intentó darse respuesta creando un sistema educativo nacional? ¿Puede imaginar la posición de distintos actores frente a la misma? Utilice la frase de B. Sarlo (1994) que transcribimos a continuación para explicar por qué hoy día la lucha por la democratización escolar es también la lucha por el acceso de todos los sectores al conocimiento, a pesar del reconocimiento de la arbitrariedad de los saberes que se transmiten en la escuela “...Con la adquisición de saberes que desconocían y que no pertenecían naturalmente a su mundo inmediato, los sectores populares no se adecuaban como robots a los contenidos de una cultura dominante, sino que también cortaban, pegaban, cosían, fragmentaban y reciclaban...” . ¿Cree Ud. que el acceso al sistema es para los sectores populares un arma de lucha? Justifique su posición.