

V Jornadas de Sociología de la UNLP
I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales
“Cambios y continuidades sociales y políticas en Argentina y la región en las
últimas décadas. Desafíos para el conocimiento social”
La Plata, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008
Mesa J 33. Sociología política de la educación. Políticas educativas. Gestión
Institucional y reformas

Ponencia

Nuevos escenarios, nuevas figuras y actores en el gobierno educativo: de la
monopolización estatal a la pluralización de centros de regulación de las escuelas

Renata Giovine

Docente e investigadora del Departamento de Política y Gestión
 Facultad de Ciencias Humanas y del Núcleo de Estudios Educativos y Sociales
 (NEES)- Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA),
 Sede Tandil- Argentina
 Email: rgiovine@fch.unicen.edu.ar

Los nuevos escenarios

Desde las últimas décadas del siglo XX asistimos a un proceso de profundas mutaciones que se manifiesta en diferentes esferas de lo social. Así podemos hablar de una modificación del patrón de acumulación que ha supuesto el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones; del estado social y de representatividad política que ha ido socavando el sistema de partidos políticos y el modo de mediación pública de intereses y conflictos en la relación estado-sociedad; cultural que pone en duda desde los patrones tradicionales de familia y comportamiento sexual hasta la propia cultura letrada; crisis de los sistemas educativos modernos y de su unidad singular: la escuela.

Un proceso, al que Ortiz (1996; 1997) denomina –entre otros autores- de *desterritorialización*, el cual implica fundamentalmente una modificación de un modo de ocupar el tiempo y el espacio diferente a cómo se los concibió en la Modernidad, sobre todo durante la vigencia de la matriz sociopolítica estadocéntrica. El paulatino desplazamiento de esta territorialización no sólo supone una des-territorialización, sino que convive y va trayendo aparejado otra forma de ocupación: una re-territorialización del espacio y del tiempo en la que se entremezclan lo local, lo nacional y lo mundial en este nuevo momento o tipo civilizatorio de la Modernidad, al que Ortiz denomina Modernidad-Mundo y otros autores han denominado sociedad "informativa" o de "redes" (Castells), Modernidad tardía (Giddens) o líquida (Bauman).

La profundidad de estas modificaciones a las que podríamos calificar de estructurales estaría llevando a la construcción de un nuevo orden, no entendido en términos durkhemianos basado en la solidaridad orgánica, sino un orden – «des-orden»- caracterizado por nuevos patrones de legitimidad y regulación social.

Nuevo orden social que sería el resultado de la combinación de al menos:

- 1) Las mutaciones en la economía capitalista -globalizada- que traen aparejadas una reorganización del proceso de producción (pasaje del fordismo al post-fordismo o toyotismo) y de organización del trabajo (pasaje del taylorismo al post-taylorismo –net work-), cuyas características centrales son la flexibilidad, la competitividad y la inestabilidad de los mercados.
- 2) Una revolución tecnológica producida por las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación que, como señala Castells (1994), es producto de tres invenciones de los años '70: el microprocesador (1971), la computadora personal (1975) y la recombinación del ADN (1973), cuyos avances han dado lugar al megaproyecto del genoma humano.
- 3) La superposición de la cultura de la imagen -esa cultura visual «instantánea»- con la cultura letrada, enfrentando a la escuela al desafío de cómo des-centrarse de su eje letrado e implicando un cambio de hegemonía en la organización del mundo simbólico, dando lugar a una “segunda mutación cultural”¹. Una cuestión central para nosotros sería cómo la escuela incorpora ese desorden que introducen las nuevas tecnologías audiovisuales y digitales tan presente en la cotidianeidad de los niños, adolescentes y jóvenes (Barbero, 2002).
- 4) Los cambios demográficos en las sociedades avanzadas que, producto de contingentes inmigratorios “no tradicionales”, alteran su homogeneidad cultural, planteándoles nuevas y viejas problemáticas que creían resueltas tras la primacía de la visión eurocentrista del mundo occidental;
- 5) La proliferación de nuevos sujetos sociales, emergentes de las transformaciones en las estructuras familiares y prácticas sexuales, de una mayor conciencia ecológica y de la lucha por el reconocimiento de identidades culturales minoritarias; que han dado lugar al reconocimiento formal de los llamados “nuevos derechos” o “derechos de cuarta generación” contemplados en las

¹ La primera mutación cultural fue la producida con la aparición de la imprenta, que trajo aparejada la masificación del libro y una de las razones por las cuales se crearon y expandieron los sistemas educativos.

reformas de la Constitución Nacional y de la Provincia de Buenos Aires de 1994; y,

- 6) por ende, el debilitamiento o más bien fragmentación de un movimiento social aglutinador, trayendo aparejado la pérdida de una racionalidad única que unifique los procesos sociales.

Refiriéndonos particularmente a América Latina, habría que agregar otras características que dramatizan este proceso de cambio finisecular. Estos son:

- 7) El proceso de democratización política que ha ido teniendo lugar desde la década del '80, cuya principal característica ha sido la instalación de democracias sin equidad o crecimiento y débiles institucionalmente (“delegativas”).
- 8) Un nuevo empobrecimiento de la población, producto de la crisis de la deuda externa y la implementación de políticas «correctivas» de ajuste. Pero también una pobreza que no sólo aumentó cuantitativamente, sino que se va diferenciando cualitativamente al diversificarse los elementos generadores de desigualdad no sólo económica y social, sino también cultural.
- 9) La emergencia en la esfera pública de crecientes y cada vez más influyentes culturas provenientes de la corrupción, el comercio ilegal y la violencia, que caracteriza y condiciona el modo de «conectarse» a este nuevo orden; propiciando aún más un modo de gobernar la pobreza o la miseria como algo riesgoso, que fortalece la conexión de niño pobre-niño peligroso.

Estas transformaciones estructurales afectan profundamente la relación estado, sociedad y educación y, tal como sostiene Garretón (2000), tiene dos grandes consecuencias: la *desinstitucionalización*, no entendida en términos de anomia sino como una característica constitutiva de la sociedad actual; y la *desnormativización*, en tanto ya no habría una relación de correspondencia entre la economía, la política, la cultura y la sociedad. De ahí el declive de la matriz estadocéntrica en América Latina, desplazada por otra en la que las fuerzas del mercado globalizado juegan un papel preponderante.

Asimismo, han afectado las maneras de habitar y pensar el mundo, exigiendo a las ciencias sociales nuevas categorías para comprender y explicar la cuestión social y escolar. Las ciencias sociales buscan epistemologías más abiertas a la complejidad, contingencia y multireferencialidad para entender o interpretar los procesos políticos, sociales y educativos. En las últimas décadas han proliferado nuevos enfoques que se

centran en las *dimensiones de sentido* a través de las cuales indagar la relación estructura - acción. Individualización/individuación, yo reflexivo, desinstitucionalización, descentración, desobjetivación, así como el ya mencionado desterritorialización son algunos términos que aparecen para explicar cómo es afectada la relación estado-sociedad-individuo y educación en la actualidad². E invita a repensar las bases en las que se apoya la integración social y cuáles son las consecuencias en la constitución de las subjetividades, de las instituciones de socialización y los marcos de regulación colectivos que estructuraban la identidad individual y colectiva. El lugar y sentido de los sistemas educativos modernos, tal como fueran concebidos en tanto institución pública y política privilegiada para la invención de un proyecto de nación se desmembra. Ese discurso que vinculó ciudad a civilización, civilización a educabilidad, educabilidad a sistema de instrucción pública - estatal, en tanto *espacio común de formación moral y social de ciudadanos productivos* (Giovine, 2008), se agota.

En el ámbito de las políticas educativas, desde los noventa observamos cómo desde el estado –y a instancias de organismos internacionales, sobre todo el Banco Mundial, CEPAL y UNESCO- se instrumentan reformas educativas que se proponen responder a las “nuevas tendencias y desafíos” del mundo actual (MCE, 1991). Las posiciones en torno a ellas se han dicotomizado respecto del gobierno de los sistemas educativos entre aquellos que postulan que el modelo del estado docente -característico del estado social- es el causante de la crisis de la escuela, proponiendo que sea el mercado o al menos su lógica la que gobierne de manera más eficiente los recursos y logros escolares. Y aquellos que pugnan por restituir el derecho social a la educación, - concebida como bien público o común- criticando los efectos negativos que ha traído aparejado en materia de igualdad y cohesión social el retiro o la renuncia del estado a constituirse en el garante de la universalidad escolar.

De ahí que el proyecto de investigación del cual surge esta ponencia se plantea indagar el lugar del estado nacional y provincial en el gobierno del sistema educativo; ya que observamos –recuperando el contexto brevemente descripto- que por un lado se le sigue otorgando protagonismo en la definición de las políticas educativas, al mismo tiempo que cobra fuerza un discurso que apela al fortalecimiento –o como sostiene Portantiero (1999) a un “redescubrimiento”- de la sociedad civil y por otro lado emergen constataciones empíricas acerca de la debilidad del dispositivo escolar en la

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

constitución de las identidades de niños, adolescentes y jóvenes. Una serie de interrogantes generales nos orientan, tales como ¿Se está ante una pérdida de centralidad del estado para direccionar el dispositivo escolar o se trata más bien de una utilización diferente del mismo que se orienta hacia otras funciones de regulación? ¿Se puede pensar que en el sistema educativo conviven diversas redes en las que se incluyen diferencialmente a sectores y ámbitos del estado y la sociedad, a organizaciones y al mercado para asegurar la gobernabilidad; pero a expensas de ir perdiendo una de sus notas fundantes: la *educación común*?

Del análisis de cómo el discurso político educativo oficial del estado nacional y bonaerense interpela a diferentes actores e instituciones para el gobierno del sistema educativo, aquí nos abocaremos específicamente a presentar un tema particular: las modificaciones legislativas (básicas y derivadas) que entre 1991 y 2004³ se producen en el aparato burocrático tradicional, en el cual la participación ciudadana establecía una determinada alianza sistema educativo-sociedad. Cómo el mismo coexiste con -y se contraponen a- nuevas cristalizaciones burocráticas y sociales que intervienen en el gobierno del sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires (SEB), supuestamente basadas en esa apelación a la sociedad civil y la comunidad educativa (familia). Ello con el propósito de ir respondiendo si hay indicios suficientes que den cuenta de la emergencia de una trama de gobierno en la que ya no puede visualizarse un “único centro”, tal como fue la pretensión fundante del sistema educativo desde las tres últimas décadas del siglo XIX, sino más bien una compleja red de escolarización en la que nuevamente confluyen diferentes centros que dan lugar a un sistema multiregulado estatal y no estatalmente.

De la monopolización a la pluralización de centros en el sistema educativo bonaerense

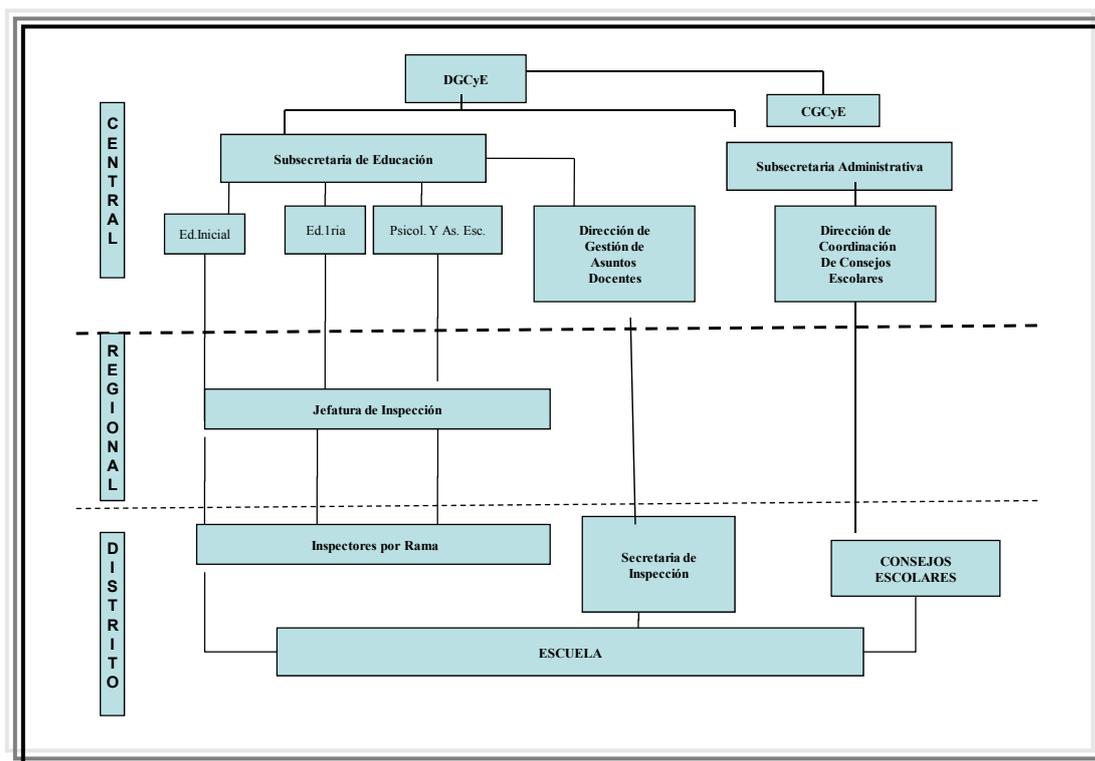
Con la sanción de la Constitución de la Provincia en 1873 y con la primera Ley de Educación Común N° 988 en 1875, se estructuraba un sistema de instrucción pública en la que las tareas de gobierno escolar se repartían en tres instancias combinando una autoridad unipersonal -el Director General de Educación- y otras colegiadas -el Consejo General y los Consejos Escolares Distritales-, en dos niveles –central los dos primeros y local el tercero-. De este modo se estatalizaba la escolarización en el territorio

³ He optado por delimitar este período ya que de acuerdo al análisis empírico es cuando se observa un giro significativo en el discurso político educativo de la Provincia que responde en gran medida a lo prescripto por las reformas noventistas.

provincial, a la vez que se le concedía a la sociedad civil un espacio de participación ciudadana en las estrategias de dirección y regulación de la “educación común”. Así daba lugar al establecimiento de una alianza de gobierno entre un sistema experto y los ciudadanos –primero “buenos vecinos”, luego representantes de partidos políticos- que dirimirían cuestiones pedagógicas y/o administrativas.

Con modificaciones significativas y algunos períodos de clausura⁴ este tipo de alianza fundacional se va consolidando al estado provincial como docente, perviviendo hasta fines del siglo XX. Tal como lo muestran Olmeda y Cardini (2003), tres serán las vías de vinculación establecidas en el aparato burocrático entre el gobierno del SEB y las escuelas: el cuerpo de inspectores de cada rama, la secretaría de inspección y los consejos escolares. En el siguiente organigrama observamos dicha estructura de gobierno del sistema educativo de la Provincia

Organigrama n° 1



Fuente: elaboración propia en base a organigramas de la DGcYe 1999, 2000 y Olmeda y Cardini (2003).

⁴ Desde 1946 hasta 1983 las instancias de gobierno colegiadas y la propia Dirección General de Escuelas sufrirán los vaivenes políticos tanto de los ciclos democráticos como autoritarios, en los que cohabitarán, serán modificadas o directamente reemplazadas por un Ministerio de Educación.

En esta trama de gobierno se considera a la educación como un dispositivo fundamental para la producción, reproducción y transformación de la cultura – integración global, al decir de Deleuze (1987)-. En tal sentido el estado (nacional/provincial, centralizado/descentralizado), la educación escolarizada pública y la ciudadanía (liberal/social) se entrelazan en una relación muy estrecha que posee una serie de particularidades. Un estado (nacional y provincial) que se instala como principal regulador social y dador de identidad política. Un sistema educativo (nacional y provincial) que, diseminado por todo el territorio, se convierte en un aparato estatal burocratizado y en un sistema simbólico reforzador de clasificaciones, jerarquías y representaciones, productor y reproductor de identidades políticas fuertemente vinculadas a la idea de nación, pueblo y patria; y que se constituye en el imaginario argentino en uno de los principales espacios comunes de socialización. En suma, se instituye un modo de gobernación burocrático-experta centralizado estatalmente o de estatismo del control escolar⁵, que desde los '70 se va resquebrajando.

Pero es a fines de los '80 y principios de los '90 el momento en el cual diagnosticándose la incapacidad, ineficacia e ineficiencia del estado, se produce un giro discursivo apareciendo como uno de los principales ejes de política la *racionalidad en la gestión* que pretenderá integrar los principios de equidad y calidad -a través de una “gestión eficiente”, “desburocratizada”, tendiente a la “descentralización y fortalecimiento de los consejos escolares, Secretarías de Inspección y de la comunidad educativa” (DGCyE, 1992:6), como así también a la autonomía de las instituciones escolares-.

La descentralización educativa, junto con la centralidad en la “unidad escolar”, se constituye en una de las principales consignas del discurso que portan las reformas noventistas, tanto a nivel provincial, nacional (MCE, 1991) como internacional (OCDE, 1992; CEPAL/UNESCO, 1992). Asumir este “nuevo desafío” para el gobierno educativo implicará una ruptura del significado tradicional de estado docente asumido

⁵ Deleuze (1987) utiliza esta expresión para explicar ese variado mecanismo operatorio que “se ha producido en el orden pedagógico, judicial, económico, familiar, sexual, que tiene por objetivo una integración global” (p.105). Es desde esta concepción que Foucault considera que el gobierno es anterior (y más) que el estado, ya que sería el “poder de afectar bajo todos sus aspectos (gobernar niños, almas, enfermos, una familia)” (en Deleuze, 1987:104). De ahí que gobernar sea “un difícil y versátil equilibrio, con conflictos y complementariedades, entre las técnicas que aseguran la coerción y los procesos a través de los cuales el ‘uno mismo’...es construido y modificado por sí mismo” (Foucault, 1991:34). Si el estado “ha capturado tantas relaciones de poder, no es porque esas relaciones deriven de [él]”, sino por esa operación de estatismo continuo que ha caracterizado a nuestras formaciones históricas. Véase también Foucault (1983), especialmente Cuarta y Quinta Conferencia.

históricamente por el estado nacional y una redefinición en las relaciones entre él y los estados provinciales⁶; como así también la instalación de nuevas estructuras y reglas en el mecanismo de definición de las políticas y formas de gobernar los sistemas.

En anteriores trabajos (Giovine, 2003) ya hemos mostrado cómo la propuesta en su versión más ortodoxa posee como premisa la neoliberal “*libertad de elegir*” (Friedman y Friedman, 1980). Se fundamenta en una *racionalidad instrumental* que lleva a la mercantilización de las relaciones sociales al interior del campo educativo, produciendo una “aparente devolución de los poderes reguladores” a la sociedad civil (Rose, 1997:34). Para posibilitar esos actos de elección la escuela, los sujetos y el gobierno del sistema educativo deben cobrar una nueva visibilidad con la finalidad de proveer información válida a los potenciales usuarios a la vez que internamente se reconvierte, evalúa, disciplina y responsabiliza por los resultados. La descentralización y la autonomía se asocian así a ausencia o menor intromisión del estado en determinados asuntos escolares, recreando en cierto modo una visión negativa de libertad propia del pensamiento político liberal (Burdeau, 1983).

Surge entonces la necesidad de interrogarse acerca de los sentidos que se le atribuyen al término descentralización y permite circunscribir sus alcances. En tanto problemática relativa a la gestión de las instituciones, optar por una estrategia descentralizadora o centralizadora remite fundamentalmente al *proceso de toma de decisiones* en el que se definen diferentes modos de representación de intereses de los actores que se hallan involucrados en el escenario educativo. Como se sabe la descentralización a la que se apela es parte del proceso de reforma estructural del estado nacional, precisamente en un momento en el que atraviesa desde el punto de vista político graves problemas de legitimación y necesita establecer relaciones más armónicas entre las políticas locales, regionales, nacionales y mundiales; como así también nuevas bases de sustentación con la sociedad. Este discurso de la armonización de las políticas en un ideal “ambiente comunicativo” se enmarca en los requisitos para la *buena gobernación* y el *desarrollo participativo*, que se constituyeron en temas prioritarios de la agenda de los '80 y '90 en la Unión Europea (OCDE, 1992) que sigue sustentándose en “el relato del desarrollo cultural y de la ideología educativa” (Schriewer, 1997:22).

⁶ Ya las relaciones entre el área educativa del gobierno nacional y los sistemas educativos provinciales no serán indirectas (Giovine, 2008), sino que se erigirá el primero en la cúspide del sistema educativo federal, tal como se desprende del análisis de los objetivos y funciones del ministerio en la Ley Federal de Educación.

Las principales razones que se esgrimen a favor de la descentralización podemos resumirlas en torno a la mayor eficiencia en la resolución de los problemas; la participación y, por ende, el fortalecimiento de la sociedad civil en el proceso decisorio; la transparencia en la gestión de un asunto público como es la cuestión escolar; la garantía de una mayor representación de los intereses particulares; y, la descompresión o fragmentación del conflicto. Es decir que, por un lado, se le atribuyen *potencialidades democratizadoras*, dado que posibilitaría "la participación de la sociedad civil, introduciendo un dispositivo de control comunitario en el seno mismo del Estado y...[contribuiría] a la desconcentración del poder, al distribuirlo entre los distintos niveles estatales y la comunidad" (Dussel, Birgin y Tiramonti, 1998:137). Se recrea y redefine el problema liberal de la "dialéctica del control" (Giddens, 1985), observándose cómo se intenta reemplazar el control directo, «desde arriba» y a priori basado en la planificación y la obligatoriedad por otro ex post basado más bien en lo auditable, los incentivos, la responsabilidad y evaluación de resultados. O en otros términos en conocimientos, no ya positivos y operativos -saber cómo-, sino basados en el cálculo contable y de gestión financiera -saber hacer- (Rose, 1997)⁷. Por otro lado, se constituiría en una herramienta política útil que procura resolver los problemas de gobernabilidad. Si la relacionamos, tal como lo propone Weiler (1996), con las nociones de "*gestión de conflictos*" y "*legitimación compensatoria*" vemos que recurrir a la descentralización permitiría desconcentrar y hacer más manejables los conflictos, así como compensar la baja legitimación pública del estado⁸. Si analizamos a la escuela como un espacio de lucha en el que se ponen en juego la definición de pautas, valores y posiciones sociales y se disputan significados, la descentralización educativa posibilita al estado (nacional y provincial) diseminar las fuentes del conflicto, intercalando "filtros adicionales de aislamiento entre los conflictos y el resto del sistema" (p.221). Así se estaría configurando una nueva tecnología de dominación que posibilitaría el pasaje "de un modelo de conflicto de carácter centralizado y antagónico a otro diversificado y competitivo" (García Delgado, 1994:259).

⁷ Rose (1997) sostiene que la auditoría implica una "nueva gestión del riesgo", la cual necesita que las instituciones se conviertan en "auditables", es decir "producir una nueva trama de visibilidades en relación con la conducta de las organizaciones y de aquellos que la componen" (p.35).

⁸ En tal sentido, el estado nacional se desresponsabiliza de los problemas, demandas y conflictos sociales, y los desplaza a las jurisdicciones. Un ejemplo lo constituye las declaraciones de la entonces Ministra de Educación, Susana Decibe, ante la convocatoria de Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) a un paro nacional por reclamos del sector docente y por la represión policial sufrida por los docentes neuquinos en 1997: "El conflicto es un problema de la provincia de Neuquén y no hay que nacionalizarlo" (Diario La Nación, 2-7-97).

En el caso argentino, la provincialización de los sistemas de escolarización es un proceso que se hallaba presente desde la década de los '60 (sólo para los niveles inicial y primario del ámbito oficial), evidenciando -junto con el de privatización- una relativa pérdida de centralidad del estado nacional en el campo educativo y la presencia de una lógica subsidiaria que irá compitiendo crecientemente con la estatal. En los '90 se retoma este tipo de descentralización en clave de transferencia con características comunes, pero también particulares entre las cuales podemos mencionar haber optado por un traspaso no "gradual" ni "parcial"⁹, no tener en cuenta las diferencias sociales, económicas, demográficas y educativas interprovinciales e intraprovinciales, así como un significativo redimensionamiento del Consejo Federal de Cultura y Educación en tanto ámbito de concertación de políticas (Giovine, 2003).

En líneas generales, estas transferencias de un nivel del estado a otro han tenido un doble efecto: por un lado, ha simplificado la administración al terminar con la existencia de dos sistemas educativos paralelos en los territorios provinciales. Por otro abre a un abanico muy heterogéneo según la capacidad política, financiera, técnica y operativa de los gobiernos educativos provinciales para recepcionar sistemas educativos más grandes y complejos. En este diferencial escenario va observándose que, en algunas jurisdicciones, administrar no significará también gobernar (Rivas, 2004).

Para la Provincia de Buenos Aires el traspaso significó un fuerte incremento del SEB en términos de instituciones, agentes y alumnos¹⁰. Como así también un cambio cualitativo, dado que empiezan a convivir actores e instituciones provenientes de dos jurisdicciones que se constituyeron con modalidades diferentes en cuanto a gestión pedagógica e institucional; siendo un elemento más de complejización para la implementación de las medidas reformistas¹¹.

Ahora bien, la pregunta que nos interesa aquí es: ¿Cómo se redimensiona el gobierno de este renovado sistema educativo y qué racionalidades subyacen en él? Para

⁹ Términos que aparecían en el proyecto de ley, así como en el Plan de Transformación Educativa.

¹⁰ Alrededor de 1800 instituciones escolares (876 del ámbito privado), 80.000 cargos docentes y no docentes, y 600.000 alumnos; que se adicionan a los 12.000 servicios, 180.000 docentes, 30.000 no docentes y 2.700.000 alumnos (Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente, 1994; Censo Nacional Educativo de 1994; DGCyE, 1994). Pasa a atender a casi el 37% del total de estudiantes que asisten a algún nivel del SEA, de acuerdo a los datos proporcionados por el Censo Educativo de 1996. Si observamos al interior del SEB, el impacto más significativo se evidencia en el nivel secundario: el aumento fue del 173,4% en la población estudiantil atendida, del 181,3% en la cantidad de docentes y del 196,6% en el número de establecimientos educativos (Dussel y Thisted, 1995). Cabe aclarar que se utilizan números aproximados dado que las diferentes fuentes estadísticas no coinciden entre sí.

¹¹ Por ejemplo podemos citar el lugar otorgado al mandato de laicidad, constitutivo de la escuela pública nacional; y la figura del inspector, cuya vigilancia casi constante en las escuelas define un estilo de gestión institucional característico del gobierno escolar bonaerense.

intentar dar algunas posibles respuestas quisiera hacer mención a la hibridación de discursos de diferentes tradiciones políticas. En la definición del nuevo modo de gobernar el SEB se va construyendo "un nuevo orden relacional en el que coexisten lazos contractuales, políticos y tutelares" (Dussel, Birgin y Tiramonti, 1998:139-140). Es decir que pese a una retórica eficientista en la que se apela a la racionalización, desburocratización, profesionalización, transparencia, "accountability" y mayor participación comunitaria como atributos inherentes a la descentralización, las modificaciones legislativas por ejemplo cercenan más actividades a los consejos escolares distritales, siendo absorbidas por el órgano de conducción unipersonal: la Dirección General, quien adiciona nuevos espacios de regulación. A su vez, en 2005 se los desplaza de su tradicional dependencia a nivel de secretaría o subsecretaría (administrativa) hacia una dirección provincial (de Política Provincial Socio-Educativa -DPPSE)¹².

También y como podemos observar en el organigrama n° 2 intervienen otros representantes y organismos gubernamentales y no gubernamentales que se plasman en nuevas cristalizaciones que redefinen las *relaciones de poder* al interior del sistema educativo. Algunos de los cuales siguen apelando a prácticas clientelares, como por ejemplo la distribución discrecional de fondos a las provincias por parte del Ministerio del Interior (MI) nacional (tal el caso de los Aportes del Tesoro Nacional -ATN) o planes asistenciales de otros ministerios provinciales, tal el caso del *Servicio Alimentario Escolar* (SAE) dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano (MDH). Otros se estructuran en la base del sistema que, en forma de consejos, proponen articular políticas entre representantes políticos locales, sociales y educativos, como por ejemplo la *Unidad Educativa de Gestión Distrital* (UEGD).

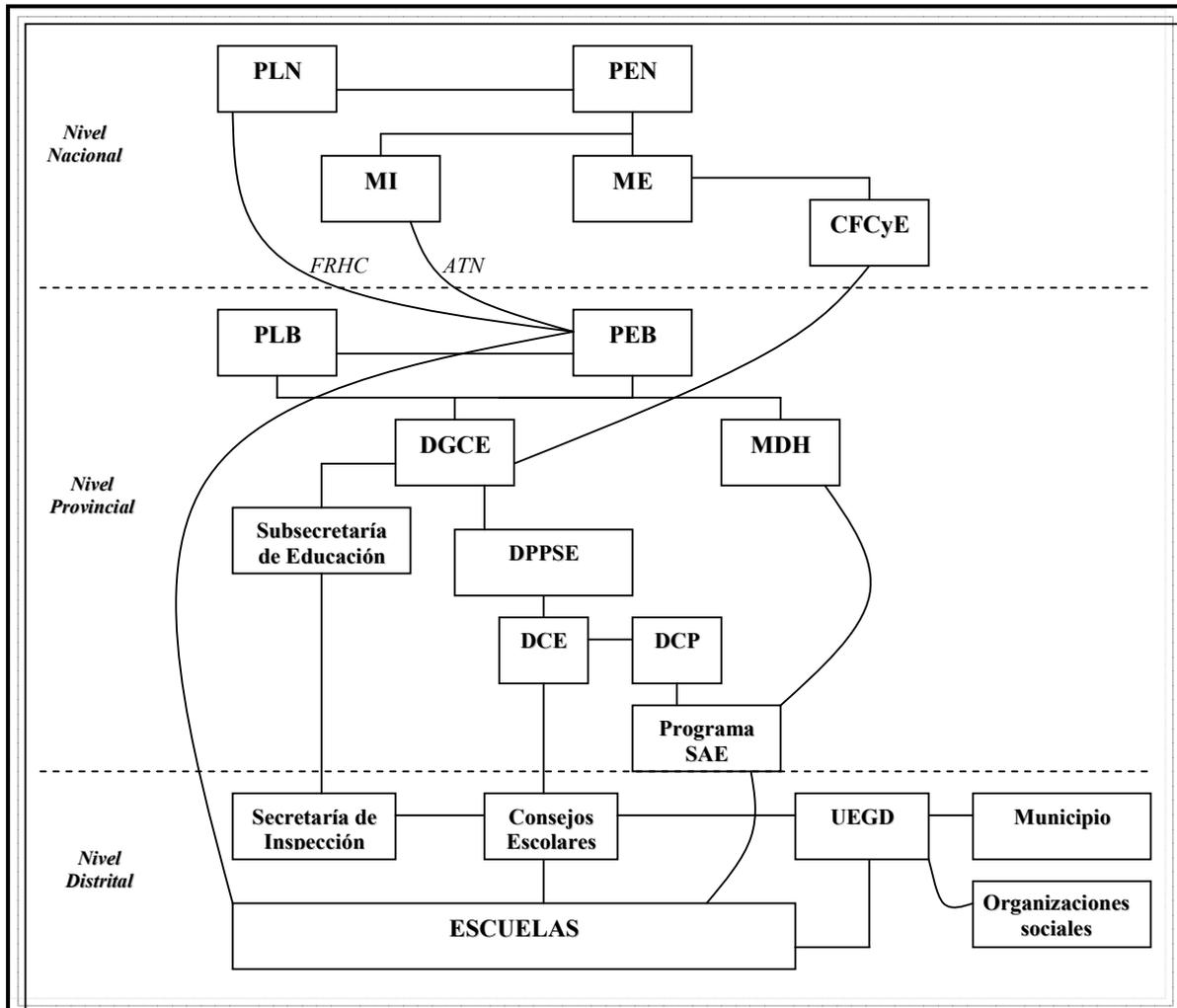
No podemos dejar de mencionar al *Fondo de Reparación Histórica del Conurbano* (FRHC). Este Fondo creado en 1990¹³ se destinó a la inversión en obras públicas y específicamente en el área de educación, a la construcción y remodelación de edificios escolares, constituyendo una de las políticas más activas para la efectivización de la ampliación de la obligatoriedad escolar. Vemos cómo a través de esta poderosa vía de financiamiento se altera la tradicional estructura organizativa del SEB en esta área: Gobernación (PEB)- Dirección General- consejos escolares- escuela, pues el mecanismo de asignación es directamente entre el Ente del Conurbano y la escuela solicitante,

¹² Res. N° 300/05.

¹³ Art. 40 Ley 24.073/90.

convirtiendo a las otras instancias de gobierno en meros administradores (Dussel y Thisted, 1995).

Organigrama n° 2



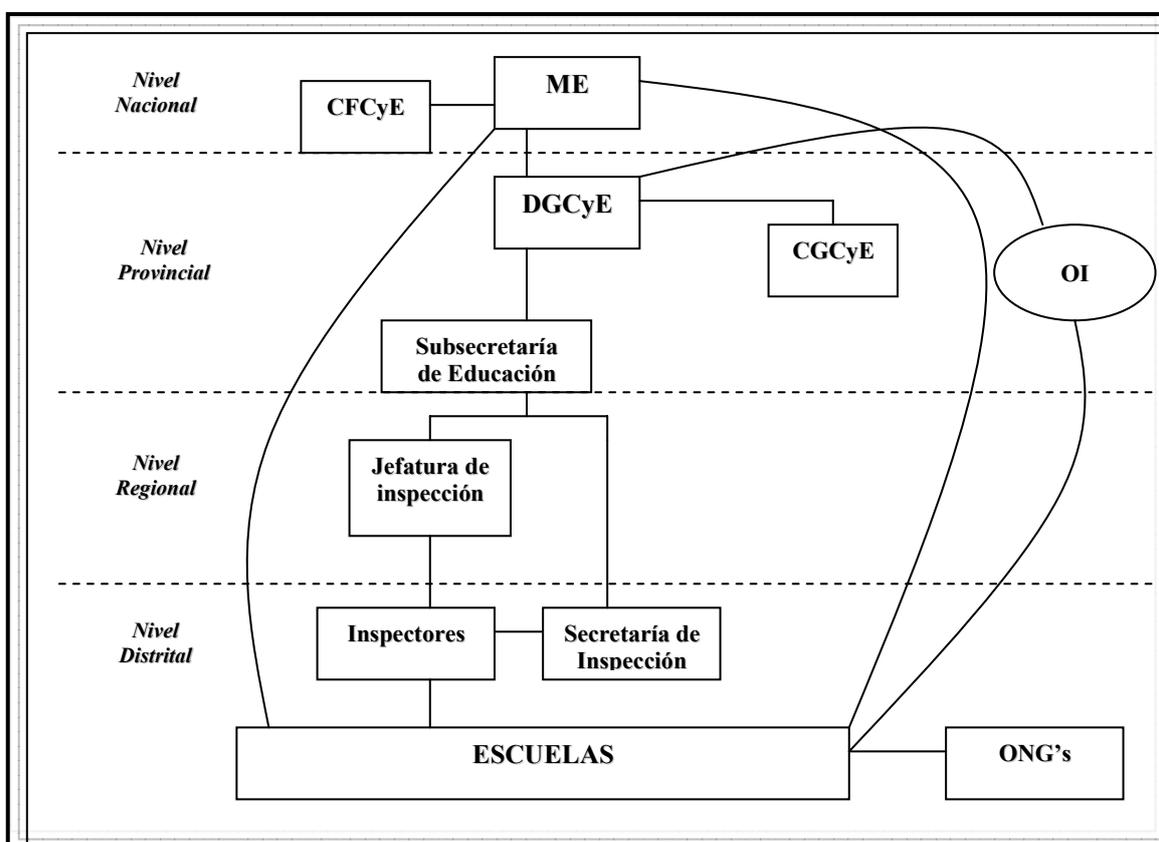
Fuente: elaboración propia

Otros ejemplos permiten observar cómo nuevos centros se superponen con otra cadena formal de la Dirección General por la que circulan los “aspectos técnico pedagógicos”, tal como se los define en las normativas desde 1889¹⁴: Dirección General- Cuerpo de inspectores (nivel regional y distrital)- escuela. Los cada vez más frecuentes contactos de las instituciones con diferentes «centros» del ministerio educativo nacional que financiaba programas especiales derivados del Plan Social Educativo o de la Red Federal de Formación Docente Continua –entre otros- muestran el corrimiento en algunas decisiones pedagógicas de los espacios intermedios de

¹⁴ Reforma de la Constitución de la Provincia de 1873.

conducción en la nueva estructura de poder. Una estructura que, pese a lo proclamado, no descentraliza el proceso de toma de decisiones, sino que son los organismos centrales ya existentes y aquellos gubernamentales y no gubernamentales que se crean para una tarea o proyecto específico, los que establecen relaciones «radiales» con cada escuela y cada cooperadora escolar. Sin establecer relaciones directas con las escuelas, también encontramos otros centros que direccionan o condicionan las políticas al interior del SEB: otras instancias del ministerio educativo nacional, el Consejo Federal, organismos internacionales y no gubernamentales que financiaron o instrumentaron parte de la agenda reformista¹⁵.

Organigrama nº 3



Fuente: elaboración propia

Todos ellos van conformando un complejo entramado en el que nuevas redes y flujos se adicionan a -y compiten con- viejas y nuevas redes clientelares y con la red burocrática tradicional del SEB. Esta pluralización de centros superpuestos, con racionalidades, estrategias y lógicas diferentes, estaría mostrando políticas de regulación contradictorias, pero también pone en evidencia el debilitamiento de la capacidad

¹⁵ Por ejemplo el *Primer Operativo Provincial de Evaluación de Calidad* implementado por UNESCO en 2001.

reguladora del estado (Tiramonti, 2000; Giovine, 2003; Miranda y otras, 2007), pero también de las instituciones de socialización. Muchas de estas políticas muestran cómo la relación que se estableció entre los ejes de calidad y equidad va entrando cada vez más en tensión a lo largo del período analizado, hasta reflejar estrategias diferenciadas que responderían a intereses particulares y fuertemente focalizados de muy diferente índole. Se termina legitimando redes de escolarización diversas, como lo demuestran recientes investigaciones empíricas (Kessler, 2002; Tiramonti, 2004; Carli, 2006; Martignoni, 2007). Pero también se normativiza al aparecer explícitamente en documentos de la DGCyE (principalmente desde 2001), en los cuales el gobierno del SEB focaliza la atención en los sectores pobres de la población en riesgo y –de riesgo–, renunciando a la utopía emancipadora moderna de la igualdad de oportunidades educativas y confirmando el ocaso de uno de los principales espacios de sociabilidad común argentino: la escuela pública. Esta vez pareciera que se busca integrar «cercando» a esos segmentos –o fragmentos– poblacionales en diferentes y múltiples organizaciones estatales y no estatales.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- BARBERO, J. M. (2002) "Ensanchando territorios en comunicación/educación" en Castro. I. (coord.) *Visiones latinoamericanas. Educación, política y cultura*. Plaza y Valdés, México.
- BECK, U., GIDDENS, A. Y LASH, S. (1997) *La modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Alianza. Madrid.
- BURDEAU, G. (1983) *El liberalismo político*. Eudeba, Buenos Aires.
- CARLI, S. (comp.) (2006) *La cuestión de la infancia. Entre la escuela, la calle y el shopping*. Paidós, Buenos Aires.
- CARLI, S. (2006) "Notas para pensar la infancia en la Argentina (1983-2001). Figuras de la historia reciente" en Carli (comp.) *La cuestión de la infancia. Entre la escuela, la calle y el shopping*. Paidós, Buenos Aires.
- CASTELLS, M. (1994) "Flujos, redes e identidades: una teoría crítica de la sociedad informacional" en Castells y otros *Nuevas perspectivas críticas en la educación*. Paidós, Barcelona.
- DELEUZE, G. (1987) *Foucault*. Paidós, México.
- DUBET, F. Y MARTUCCELLI, D. (1999) *¿En qué sociedad vivimos?* Losada, Buenos Aires.
- DUSSEL, I. y THISTED, S. (1995) La descentralización educativa: el caso del municipio de San Fernando, Provincia de Buenos Aires. *Serie de Documentos e informes de investigación* n° 191, Junio, FLACSO/Argentina, Buenos Aires.
- DUSSEL, I.; BIRGIN, A. y TIRAMONTI, G. (1998) "Hacia una nueva cartografía de la reforma curricular. Reflexiones a partir de la descentralización educativa argentina" en *Revista de Estudios del Currículum*, Vol. 1, N° 2, Abril.
- FRIEDMAN, M. Y FRIEDMAN, R. (1980) *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*. Grijalbo, Barcelona.
- FOUCAULT, M. (1983) *La verdad y las formas jurídicas*. Gedisa, México.
- _____ (1991) "La gubernamentalidad" en Castel, R. y otros *Espacios de poder*. La Piqueta, Madrid.
- GARCIA DELGADO, D. (1994) *Los actores sociopolíticos frente al cambio*. Fundación Hernandarias, Buenos Aires.
- GARRETON, M. (2000) *Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo*. Homo Sapiens, Rosario.
- GIDDENS, A. (1985) *El capitalismo y la moderna teoría social*. Labor, Barcelona.

- GIOVINE, R. (2003) “Balance de una década de reformas: Los procesos de descentralización en el gobierno del sistema educativo bonaerense”. Presentado en el *Coloquio Nacional A diez años de la Ley Federal de Educación ¿Mejor educación para todos?* Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 26-28 de Junio.
- _____ (2008) *Cultura política, ciudadanía y gobierno escolar. Tensiones en torno a su definición: la provincia de Buenos Aires 1850-1905*. Colección Itinerarios, La Crujía/Stella, Buenos Aires.
- KESSLER, G. (2002) *La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires*. IPE-Unesco, Buenos Aires.
- LARROSA, J. (ed.) (1995) *Escuela, poder y subjetividad*. La Piqueta, Madrid.
- MARTIGNONI, L. (2007) *Escuelas y experiencias adolescentes en el gobierno de la pobreza*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, FLACSO-Argentina, Buenos Aires.
- MIRANDA, E. y otras (2007) “¿El principio del fin del sistema educativo nacional? Procesos emergentes de multiregulación y efectos en los sistemas educativos provinciales”. Presentado en el *4° Congreso Nacional y 2° Internacional de Investigación Educativa: “Sociedad, cultura y educación. Una mirada desde la desigualdad educativa”*. Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de Comahue, 18 al 20 de abril.
- OLMEDA, J.C. y CARDINI, A. (2003) *Proyecto Las Provincias Educativas. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las 24 provincias argentinas*. Informe jurisdiccional N° 4: Provincia de Buenos Aires. CIPPEC, Buenos Aires.
- ORTIZ, R. (1996) *Otro territorio. Ensayos sobre el mundo contemporáneo*. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- _____ (1997) *Mundialización y cultura*. Alianza, Buenos Aires.
- POPKEWITZ, T. (1994) *Sociología política de las reformas educativas*. Morata, Madrid.
- PORTANTIERO, J.C. (1999) “La sociedad civil en América Latina: entre autonomía y centralización” en *Revista Escenarios Alternativos*, Año 3, N° 6, Otoño.
- RIVAS, A. (2004) *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Granica, Buenos Aires.

- ROSANVALLON, P. (1995) *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Manantial, Buenos Aires.
- ROSE, N. (1997). El gobierno en las democracias liberales avanzadas del liberalismo al neoliberalismo. En *Revista Archipiélago*, 25-40, Madrid.
- _____ (1999) *Powers of freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge University Press, Cambridge.
- SCHRIEWER, J. (1996) "Sistema mundial y redes de interrelación: La internacionalización de la educación y el papel de la investigación comparada" en Pereyra, M. y otros (comp.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Pomares-Corredor, Barcelona.
- TIRAMONTI, G. (comp.) (2004) *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*. Manantial. Buenos Aires.
- _____ (2000) "Las transformaciones del sentido de lo público en el sistema escolar" en *Revista Espacios en Blanco*, N° 10, Junio.
- WEILER, H. (1996) "Enfoques comparados en descentralización educativa" en Pereyra, M. y otros (comp.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Pomares-Corredor, Barcelona.

DOCUMENTOS CITADOS:

- Censo Nacional Educativo de 1994
- CEPAL/UNESCO (1992) *Educación y Conocimiento. Eje de la Transformación Productiva con Equidad*. Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Diario La Nación *Selección de artículos 1991-2004*. Buenos Aires.
- Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Provincia de Buenos Aires (1994). Publicación Oficial, La Plata.
- Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires (DGCyE) (1992) *Lineamientos de la Política Educativa*. La Plata.
- _____ (1994) *Nota del la Directora General de Escuelas y Cultura a los servicios educativos transferidos*. 13 de Enero, La Plata.
- _____ (2001) *Informe del Director General de Cultura y Educación, Lic. José Octavio Bordón, ante las comisiones de Educación de la Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires*, 16/5/01. Dirección electrónica: <http://www.ed.gba.gov.ar/>

Ministerio de Cultura y Educación de la Nación Argentina (1991) *Bases para la transformación educativa*. Buenos Aires.

OCDE (1992) *Development cooperation: 1992 Report*. Paris.