

Lucrecia T. Jor

Myriam Feldfeber (comp.)
Sandra Carli, Carlos Cullen, Roberto Follari,
Pablo Gentili, Flora Hilert y Ma. Silvia Serra

Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo.

¿Existe un espacio público no estatal?

UNIVERSIDAD NACIONAL COMAHUE FACULTAD CIENCIAS EDUCACION
No Inv.: 10971
Origen: _____
Precio: _____
Fecha: 17 DIC 2003

Ediciones NOVEDADES EDUCATIVAS
Buenos Aires • México

Lucrecia T. Jor

Estado y reforma educativa: la construcción de nuevos sentidos para la educación pública en la Argentina

Myriam Feldfeber

jus Juventud Universitaria Socialista	ORIGINAL DE

FOTOCOPIAS \$ 0,06	\$ 0,85
	PRESIDENCIA G.E.G.E.

ORIGINAL DE

152

379
LOS

Los sentidos de lo público: reflexiones desde el campo educativo. ¿existe un espacio público no estatal? / Myriam Feldfeber. [et al.] - 1ª ed - Buenos Aires. Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico, 2003
128 p., 23x16 cm.
ISBN 987-538-083-0
I. Feldfeber, Myriam - 1. Educación-Política Pública

1ª edición, septiembre de 2003

© Ediciones Novedades Educativas
del Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico S R L
Av. Corrientes 4345 (C1195AAC) Buenos Aires - Argentina /
Tel.: (54 11) 4867-2020 Fax: (54 11) 4867-0220
E-mail: noveduc@noveduc.com - www.noveduc.com

Ediciones Novedades Educativas de México S.A. de C.V.
Privada del Relox #20 - Colonia Chimalistac, San Ángel
México D F - México - C P 01070 / Tel / Fax. (52 55) 55 50 97 28 / 55 50 97 64
E-mail: novenex@infosel.net.mx

I.S.B.N N° 987-538-083-0

Hecho el depósito que marca la ley 11 723

Impreso en Argentina - Printed in Argentine

Están prohibidas y penadas por ley la reproducción y la difusión totales o parciales de esta obra, en cualquier forma, por medios mecánicos o electrónicos, incluso por fotocopia, grabación magnetofónica y cualquier otro sistema de almacenamiento de información, sin el previo consentimiento del Editor

Índice

Introducción	5
Educación pública. Historia y promesas <i>Sandra Carli</i>	11
La construcción de un espacio público como alternativa a la violencia social en el contexto de la globalización <i>Carlos Cullen</i>	27
Lo público revisitado: paradojas del Estado, falacias del mercado <i>Roberto A. Follari</i>	47
Pedagogía de la esperanza y escuela pública en una era de desencanto <i>Pablo Gentili</i>	69
"Lo público, democrático y popular" <i>Flora Hillert</i>	83
¿Es posible lo público no estatal en educación en la Argentina? <i>Ma. Silvia Serra</i>	95
Estado y reforma educativa: la construcción de nuevos sentidos para la educación pública en la Argentina <i>Myriam Feldfeber</i>	107



ganizada y dirigida desde el Estado; en consecuencia, lo público se identificó con lo estatal. El Estado nacional impulsó la creación del sistema de instrucción pública y se transformó en el garante del derecho a la educación para el conjunto de la población en cuanto al mínimo común: la educación primaria.¹ Esta instrucción supuso la imposición de un modelo homogéneo de escolarización regulado, organizado, sostenido y financiado por el Estado.

El sistema educativo argentino se organizó como un sistema mixto con concurrencia de la educación pública y privada. La enseñanza privada o particular se encuentra amparada en la Constitución Nacional en el art. 14, que garantiza a todos los habitantes el derecho de enseñar y aprender. Pero este derecho no es absoluto, por cuanto la Constitución establece que los derechos se ejercen "conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio". De aquí las disputas históricas por definir las leyes que han reglamentado el ejercicio de este derecho. Las discusiones en torno a los agentes y contenidos de la educación y los modos de nominar y conceptualizar lo público y lo privado, definir sus límites, las formas de regulación y control por parte del Estado, han ocupado un lugar destacado en los debates sobre la direccionalidad del sistema educativo argentino.

Este trabajo está organizado en cuatro partes. En la primera, se discute la caracterización del espacio público y la relación público-privado, a partir de las concepciones de Arendt y Habermas, y de las críticas que se formulan a sus conceptualizaciones. En la segunda, se plantea una crítica a la tendencia de privatización del espacio público y de individualización de lo social a partir de las limitaciones de la noción de libertad, en un contexto de desigualdad creciente y de disolución de los vínculos entre las acciones individuales y los proyectos colectivos. En la tercera se discute el sentido que se le ha dado a la educación pública a partir de la reforma educativa de la década del '90 en la Argentina, centrando la crítica en tres aspectos centrales: la distinción entre público y privado como un problema de la gestión; la redefinición del espacio público por la incorporación de lo público no estatal; y la definición de la escuela pública a cargo del Estado como espacio de focalización de la política pública y de contención social. Finalmente, y a modo de conclusión, se rescata la construcción del espacio público como un acto político.

El espacio público y la dicotomía público-privado

En la actualidad asistimos a una resignificación de la gran dicotomía entre lo público y lo privado (Bobbio, 1998),² inaugurada con el surgimiento del Estado Moderno junto con la redefinición del par Estado-sociedad civil y el *aggionamiento* del debate Estado versus mercado.

El par público-privado nace conceptualmente en el campo jurídico y luego se aplica en todos los niveles y dimensiones en la vida práctica. Desde su origen se asocia a tres sentidos: a) lo referido al colectivo versus lo que refiere al individuo que evolucionará hacia la dicotomía entre lo político-estatal y lo civil; b) lo abierto, lo accesible versus lo cerrado, lo clausurado, que se sustrae a la disposición de los otros, sentido presente en el concepto de "esfera pública", según lo define Habermas, como espacio de comunicación abierta; c) lo manifiesto, lo visible, lo transparente versus lo secreto, lo oculto, lo sustraído a la mirada (Rabotnikof, 1997).

Lo colectivo, lo abierto y lo manifiesto conforman "la imagen modelica de la polis griega, cuya caracterización de lo público no ha cesado de ejercer notable influencia sobre la reflexión occidental. La dinámica pública de la polis suponía que el tratamiento de los asuntos comunes (colectivos) se desenvolvía a la luz del día y en presencia de los demás y que este ámbito público estaba potencialmente abierto a todo el demos" (Rabotnikoff, 1997: 136). En esta construcción de lo público confluyen el poder del colectivo ejercido a la luz del día y en presencia de los demás, la metáfora espacial (la plaza, el ágora, el foro) para su despliegue y la idea de ley escrita. La vida pública en las ciudades-estado fue un ámbito abierto al debate para aquellos individuos que tenían reconocido su status de ciudadanos y podían interactuar entre sí en calidad de iguales. El derecho romano consagra la distinción entre la utilidad que refiere al individuo y la que refiere al colectivo, así como la primacía del derecho público sobre el privado. La *res publica* caracteriza a la gestión pública, al gobierno público, al gobierno del pueblo.

El sentido moderno de la escisión entre esfera pública y privada se perfila a partir de la conformación del Estado y el desarrollo del mercado. Lo público se identifica con el ejercicio del poder colectivo y coactivo y con la autoridad pública y los servicios públicos orientados al interés general frente a los ámbitos privados en lo económico, y en lo moral-religioso como ámbitos de despliegue de los intereses y las conciencias privadas. En los siglos XVII y XVIII, el uso del adjetivo "público" irá marcando una progresiva diferenciación entre Estado, sociedad e individuo, vinculada a la noción de interés público que comienza a enfrentar-

se al interés del Estado autocráticamente definido. Lo público como asunto de un público –privados reunidos en calidad de público– transitará caminos diferentes desde el punto de vista de su conformación social, su representación política y su “autoconciencia” (Rabotnikoff, 1997).

Se consolida la idea de una esfera pública burguesa que será recuperada en las concepciones contemporáneas acerca del espacio público, dentro de las cuales se destacan los análisis de Hannah Arendt y de Jürgen Habermas.

En la conceptualización de Hannah Arendt, lo público remite a dos fenómenos estrechamente relacionados entre sí. En primer lugar, “significa que todo lo que aparece en público puede verlo y oírlo todo el mundo y tiene la más amplia publicidad posible”. En segundo lugar, el término público “significa el propio mundo, en cuanto que es común a todos nosotros y diferenciado de nuestro lugar poseído privativamente en él” (Arendt, 1993:59, 61). Bajo las condiciones de un mundo común, a pesar de las diferencias de posición y la resultante variedad de perspectivas, todos están interesados por el mismo objeto. Lo público permite que las obras y las palabras sean mutuamente reconocidas por los actores y que la pluralidad constitutiva de la condición humana se manifieste.

Frente a la múltiple significación de lo público, lo privado para Arendt cobra su original sentido privativo: “vivir una vida privada por completo significa por encima de todo estar privado de cosas esenciales a una verdadera vida humana: estar privado de la realidad que proviene de ser visto y oído por los demás, estar privado de una ‘objetiva’ relación con los otros que proviene de hallarse relacionado y separado de ellos a través del intermediario de un mundo común de cosas, estar privado de realizar algo más permanente que la propia vida” (Arendt, 1993: 67). Mientras lo público remite a la acción y al discurso y es el ámbito de la libertad, lo privado remite a la reproducción y al trabajo y es el ámbito de la necesidad.

Arendt sostiene que con la modernidad se produce el declive de la vida pública. Critica que el fundamento de la libertad moderna no es más la igualdad. La desigualdad real entre los ciudadanos, muchos de los cuales se encuentran obligados por la necesidad, y las decisiones políticas alejadas de los ciudadanos ponen en cuestión la política moderna. La transformación de las esferas públicas y privadas en la sociedad se observa en el consumo, que en principio estaba ligado al ámbito de la vida privada y ahora penetra y resignifica lo público, brindando al ciudadano un trato de consumidor.

Para Habermas, la esfera pública refiere a un cuerpo de personas privadas que se unen para discutir cuestiones de pública incumbencia y de

común interés. Es un espacio en el cual los ciudadanos deliberan sobre asuntos comunes y, por lo tanto, una arena institucionalizada de la interacción discursiva, donde la participación es promulgada a través de la conversación. Esta esfera es conceptualmente distinta del Estado y de la economía oficial. La formación inicial de la esfera pública burguesa es entendida por Habermas (1994) como la aparición de aquella instancia mediante la cual “el interés público de la esfera privada en la sociedad burguesa deja de ser percibido exclusivamente por la autoridad y comienza a ser tomado en consideración como algo propio por los súbditos mismos”.

Habermas opone la tradicional liberal que destaca los derechos formales, la libertad negativa, y la acción orientada al éxito, lo que potencia la atomización social a la tradición republicana que enfatiza la soberanía popular como expresión colectiva, la cohesión social, la libertad positiva y la acción comunicativa favoreciendo la democracia participativa.

De acuerdo con el análisis de Habermas, el potencial utópico completo de la concepción burguesa de la esfera pública nunca se cumplió. La introducción al debate de los estratos no burgueses que ganaron la esfera pública trajo como consecuencia que lo público se fragmentó en una masa de grupos que competieron entre sí. Las negociaciones ocultas entre intereses privados reemplazaron el debate público racional sobre el bien común. La esfera pública “fue siempre constituida por el conflicto”. El público burgués nunca fue el público, siempre hubo una pluralidad de públicos competitivos, desde el comienzo surgieron una multitud de contra-públicos rivales que incluían públicos nacionalistas, públicos populares campesinos, públicos de las mujeres de elite y de la clase obrera (Fraser, 1994). Para Habermas, con la disolución de la esfera pública burguesa, la vida pública en las sociedades modernas adoptó un carácter casi feudal, la mayoría de la población está excluida de la discusión pública y de los procesos de toma de decisiones.

Una de las críticas contemporáneas más fuertes a la caracterización de la esfera pública y a los modos de trazar los límites entre lo público y lo privado provino de los aportes de la perspectiva feminista. Fraser (1994) propone que la teoría crítica asuma una mirada más dura y más crítica de los términos privado y público, que no son sólo designaciones de las esferas societales, sino poderosos términos que están frecuentemente desplegados para deslegitimar algunos intereses, perspectivas y tópicos y para valorizar otros. Considerando el concepto de esfera pública como arena discursiva –elaborado por Habermas– como punto de partida, pone en cuestión algunos de los supuestos que subyacen a su formulación. En primer término, cuestiona el supuesto de que es posible

para los interlocutores poner entre paréntesis status diferenciales y deliberar "como si" fueran socialmente iguales; es decir, que la igualdad social no sería una condición necesaria para la democracia política. Propone que la teoría crítica torne visibles las vías por las cuales la desigualdad social afecta las esferas públicas existentes y corrompe la interacción discursiva dentro de ellas.

En segundo lugar, pone en cuestión el supuesto de que la proliferación de una multiplicidad de públicos competitivos es necesariamente un paso que se aleja de una democracia mayor y que debe defenderse una esfera única y comprensiva. Sostiene que la posibilidad de diálogo entre los diferentes es posible sólo a partir de reconocer las diferencias y la coexistencia de múltiples públicos.

En tercer lugar, discute el supuesto de que el discurso de las esferas públicas debe ser restringido a la deliberación sobre el bien común y que los intereses y temas privados siempre es indeseable. El problema es que la definición del interés común será decidida a través de la contienda discursiva y la publicidad democrática "requiere garantías positivas de oportunidades para las minorías para convencer a los otros de que algo que en el pasado no era público se puede convertir en un tópico de interés común" (Fraser, 1994: 104). También discute hasta qué punto la retórica sobre la domesticidad privada busca excluir algunos temas e intereses del debate público, personalizándolos y/o familiarizándolos, y la retórica de la privacidad económica busca excluir cuestiones e intereses del debate público economizándolos.

Por último, Fraser cuestiona que el funcionamiento de una esfera pública democrática requiere una clara separación de la sociedad civil y el Estado. Señala que esta afirmación está sujeta a dos interpretaciones diferentes, según como se define la expresión "sociedad civil". Si se considera que esta expresión significa una economía capitalista ordenada por lo privado, insistir en su separación del Estado es defender el liberalismo clásico. Una clara separación de la sociedad civil y el Estado no es una condición necesaria para el buen funcionamiento de la esfera pública.

Una segunda interpretación considera a la sociedad civil como el núcleo de las asociaciones no gubernamentales que no son ni económicas ni administrativas. La esfera pública no es el Estado sino "el cuerpo de opinión discursiva no gubernamental informalmente movilizado que puede servir como un contrapeso al Estado" (Fraser, 1994: 107). Así, la concepción burguesa de la esfera pública supone la separación entre la sociedad civil y el Estado, lo que a juicio de Fraser suscitaría la conformación de públicos débiles, públicos que promoverían la formación de opinión a través de la

deliberación, pero no estarían involucrados en la toma de decisiones. Serían los Parlamentos Soberanos los que funcionan como públicos fuertes, "públicos cuyo discurso abarca a la vez la formación de opinión y la toma de decisiones. Como un locus de deliberación pública culminando en decisiones legalmente vinculantes (o leyes), el parlamento era el lugar para la autorización discursiva del uso del poder estatal" (Fraser, 1884:108).

La concepción burguesa de la esfera pública no fue simplemente una utopía ideal no concretada, de acuerdo con la perspectiva feminista fue también una noción ideológica masculina que funcionó para legitimar una forma emergente de dominio de clase. Por lo tanto, se propone una concepción pos-burguesa donde las esferas públicas no sean sólo un ámbito para la formación de opinión autónoma alejada de la toma de decisiones autorizadas.

En el campo educativo, la resignificación del espacio público no constituye una mera discusión semántica sino que adquiere fuertes implicancias en términos de lo que significa hoy la formación de ciudadanos como sujetos de derechos.

La privatización del espacio público y los procesos de individualización de lo social

Las transformaciones actuales, que significan una redefinición del concepto de lo público, no pueden entenderse fuera de los procesos de individualización de lo social y de la fragmentación y devaluación de los espacios públicos, en especial los asociados al ámbito estatal en un contexto de exclusión y polarización social creciente.

La privatización de los espacios públicos resignifica el concepto de lo público desde diversas perspectivas. Por un lado, hay una redefinición de la móvil frontera que separa lo público y lo privado. Por otro, se redefine la esfera pública como espacio donde se presentan los problemas privados, exponiéndolos a la vista del público, es decir, asistimos a una "colonización de la esfera pública por temas que antes eran considerados privados e inadecuados para exponer en público" (Bauman, 2003: 75). Paralelamente, se observa –en términos de Fraser– el despliegue de un discurso de reprivatización mediante el cual temas que habían logrado instalarse en la esfera pública empiezan a ser considerados nuevamente como cuestiones o responsabilidades domésticas o privadas.

El discurso exalta la noción de individuo, en especial desde la hegemonía de la recomposición neoliberal como respuesta a la crisis del Es-

tado de Bienestar. Robert Castell describe la sociedad actual como aquella donde los individuos están desigualmente sostenidos "para ser individuos", unos son individuos de quienes se exalta el valor del éxito, que pueden ejercer su libertad creativamente, son los que ganan con la puesta en movilidad generalizada. En cambio, otros son individuos por defecto, individuos que carecen de soportes a partir de la crisis del modelo de la sociedad salarial y viven las demandas de libertad como una imposición. En términos de Bauman (1993), la individualización "es un destino y no una elección". Los riesgos y las contradicciones se producen socialmente y se traslada al individuo la responsabilidad de enfrentarlos.

De acuerdo con Robert Castell, la forma negativa de individualismo se traduce en términos de carencia de consideración, de seguridad, de bienes asegurados y de lazos estables. "*Expulsados de las antiguas estructuras (normativas y sociales) que definían la orientación de sus conductas y los dotaban de certezas, los sujetos se ven obligados a producir su acción en un contexto donde los márgenes de imprevisibilidad, contingencia e incertidumbre se amplían considerablemente*" (Svampa, 2000: 10). Mientras algunos autores señalan que la dinámica de individualización de lo social da cuenta de la progresiva emancipación de los sujetos respecto de las estructuras; otros ponen de manifiesto el carácter deficitario del individualismo contemporáneo y en consecuencia de la crisis del lazo social.

Como consecuencia del proceso de individualización de lo social, el peso de la construcción de pautas y la responsabilidad por el fracaso recaen principalmente sobre los individuos, hecho que en sociedades desiguales refuerza las diferencias sociales.

Los vínculos entre las elecciones individuales y los proyectos y las acciones colectivos constituyen los sólidos que han sido sometidos a disolución en la "modernidad líquida" (Bauman, 2003). El concepto de interés común se desdibuja frente a la incertidumbre y los problemas que deben enfrentar los individuos que no se articulan en una causa común. Sin lugar a dudas, el proceso de individualización de lo social en sus facetas más regresivas transforma de modo profundo nuestra experiencia. La forma de individualidad en la sociedad actual es la "individualidad privatizada", es decir, la no libertad (Bauman, 2001).

Es en este contexto en el que el discurso sobre lo público como gran narrativa y filosofía directriz de las políticas educativas se encuentra en proceso de mutación, cuando no de desintegración, como muestra de la crisis de los principios de la modernidad (Kiziltan, 1990 citado en Sacristán, 1999). Asistimos a la crisis de los sentidos fundantes³ y de las premisas que orientaron la organización de la escuela pública (Sacristán, 1999),

sustentadas en diversos objetivos: garantizar a todos el derecho a la educación, plasmar un proyecto de vertebración social, formar ciudadanos libres e individuos independientes, desarrollar una actitud crítica, desempeñar un papel cultural crítico a través de una escuela encarnada en una comunidad como espacio de diálogo social y servir al progreso social desde un propósito colectivo.

La descentralización, la autonomía y la participación como reivindicaciones históricas cobran sentido en función de un modelo que asimila todo lo negativo con el ámbito estatal y todo lo positivo con el ámbito de la sociedad, entendidas como esferas de actuación separadas cuando no antagónicas. La idea de igualdad como utopía vinculada a la escuela pública –utopía que no pudo concretarse a través de un sistema educativo segmentado y que funcionó y funciona como un factor de distinción social– se resignifica en términos de igualdad para competir en el contexto de la primacía de los valores del mercado y del consumo.

En consecuencia, lo público se vuelve un concepto efímero en la etapa de la "modernidad líquida", que es una modernidad privatizada que ha sustituido el modelo del espacio público democrático por el mercado (Bauman, 1993). En este contexto, la idea de ciudadanía se reduce a la esfera del consumo.

Los nuevos sentidos asignados a lo público a partir de la reforma educativa

Lo público y lo privado como un problema de gestión del sistema educativo

La redefinición del sentido histórico asignado a la educación pública se plasmó en la legislación sancionada en los noventa. En la Ley Federal de Educación (1993), la distinción entre los ámbitos público y privado en materia educativa se reduce a un problema de gestión. De este modo, el concepto de *lo público* se amplía, incluyendo también a la educación privada, que pasa a ser considerada como *educación pública de gestión privada*, mientras que la *educación pública* se resignifica como *educación pública de gestión estatal*.⁴ El supuesto que subyace a esta conceptualización es que toda la educación es pública, residiendo la diferenciación público-privado en la posesión del edificio y en la gestión del servicio. Esta distinción no es sólo un problema semántico, sino que significa el reconocimiento del sector privado a participar en igualdad de condiciones del

presupuesto educativo. En tanto toda la educación es pública y la Constitución Nacional consagra la libertad de enseñanza, de acuerdo con el principio de justicia distributiva se considera que todos tienen derecho a participar del presupuesto y el Estado debe subsidiar tanto a la educación pública de gestión estatal como a la educación pública de gestión privada.

Estas consideraciones cobran sentido en el marco de una retórica que destaca la supuesta eficacia del sector privado frente al público y la eficiencia en la utilización de los recursos. La consideración de la educación como un gasto social –antes que como una inversión– justifica el impulso y desarrollo de la educación privada, debido a que al Estado le cuesta menos subsidiar a un alumno en el sector privado que financiarlo en el sistema estatal.⁵

Esta redefinición de lo público en términos de gestión estatal o privada, si bien encuentra antecedentes en la historia del sistema,⁶ cobra sentido en el contexto de la Reforma del Estado impulsada por el presidente Menem, desde un modelo donde el Estado pasó de ser considerado un agente dinámico y promotor del desarrollo a visualizarse como un obstáculo para el crecimiento social, lo que justificó, desde la perspectiva oficial, la necesidad de un Estado mínimo y la reducción del aparato público (Borón, 1999).

Se difundió una retórica proveniente del campo empresarial que exalta la productividad y la eficiencia como valores supremos y la necesidad de trasladar esos valores al ámbito gubernamental, a la par que crecía el escepticismo de los ciudadanos acerca de la capacidad del Estado para satisfacer las necesidades sociales.⁷

Así, lo “estatal” se vinculó a lo ineficiente, burocrático y lejos del control de los “usuarios”. En cambio, el ámbito privado se identificó con la eficiencia, la eficacia y la productividad. Al tiempo que la intervención estatal fue señalada como responsable de todos los males; el ámbito de la sociedad civil se presentó como el ámbito de la libertad y la participación.

En este contexto, la educación pública estatal se asoció con la burocracia y la regulación excesiva, con la consecuente ausencia de innovación y la falta de eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos. En cambio, la educación pública no estatal, es decir, la pública de gestión privada, fue caracterizada como un espacio de mayor autonomía y con potencial de innovar y formular su propio proyecto educativo, vinculada con la posibilidad de los padres de elegir la educación de sus hijos.

De este modo, se redujo la tradicional distinción público-privado a un problema de gestión. Mientras el sector privado fue identificado co-

mo aquel que desarrolla una gestión eficaz en tanto conforma sus equipos de trabajo y elige a sus docentes, se propuso introducir la lógica de la gestión privada en el espacio de lo público.

En esta línea se inscribieron la mayor parte de las propuestas de autonomía institucional y de modificación de la carrera docente, con la introducción de incentivos en el funcionamiento del sistema y de sus instituciones, que circularon durante la última década.

Bravo (1991) sostiene que el neoconservadurismo, en su embate contra la escuela pública u oficial, extiende la denominación “pública” a la enseñanza particular o privada, alterando el uso tradicional del vocablo. Para ello se basan en una doctrina sustentada por el tratadista francés León Michoud, hacia 1905, según la cual ciertas personas no estatales persiguen fines públicos, sociales o de interés general, estando regidas por el derecho público y en parte por el derecho privado. Por ello se destaca la existencia de un servicio público cumplido por particulares. Sin embargo, Bravo distingue entre instrucción pública y servicio público. Las escuelas particulares pueden encuadrarse dentro de la categoría de servicio público. Está en la naturaleza jurídica de esta modalidad de servicio público satisfacer necesidades colectivas regladas por el Estado. En la mayoría de los países⁸ se concede la categoría de educación pública a la impartida directamente por el Estado (en su más amplia acepción), denominándose la otra particular o privada. La educación pública es la que se imparte por medio de los planteles oficiales, es decir, los creados, organizados, dirigidos y sostenidos por el Estado (nación, provincias, comunas o jurisdicciones equivalentes).

Otra de las modificaciones que redefinen el sentido de lo público es lo relativo a la gratuidad, debido a que en la Ley Federal de Educación se obliga al Estado a garantizar el “principio de gratuidad” en los servicios estatales, pero no la “gratuidad” (art. 39). Tal como lo señala Puiggrós (1997),⁹ el enunciado advierte sobre la posibilidad de definir de diversas maneras este principio, como de hecho sucede en el mismo artículo cuando se señala que las universidades podrán disponer de fuentes alternativas de financiamiento sobre la base de los principios de gratuidad y equidad.

En la reforma constitucional de 1994 se estableció que las leyes de organización y de base de la educación que debe dictar el Congreso Nacional deben “asegurar la responsabilidad indelegable del Estado y la participación de la familia y de la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna”. Asimismo, se determinó que la educación “pública esta-

tal" debe garantizar "los principios de gratuidad y equidad" (art. 75, inc. 19, de la Constitución reformada).

Dos posiciones interpretan esta cláusula constitucional: desde una perspectiva se sostiene que la equidad refuerza la idea de gratuidad. Desde otra interpretación, se considera que el concepto de equidad relativiza la idea de gratuidad, en tanto no sería equitativo que los pobres financiaran mediante sus impuestos la educación de los ricos y es justo que quienes pueden pagar por el servicio lo hagan para poder liberar los recursos para quienes no pueden hacerlo.

La educación pública no estatal como espacio entre el Estado y el mercado

La redefinición de la educación pública y, en consecuencia, también del ámbito de la educación privada en el marco de la reforma también contribuyó a construir un sentido común favorable a los procesos de privatización en el terreno educativo. En el contexto de Reforma del Estado y descentralización, privatización y desregulación de los servicios sociales, el Estado Nacional redefinió su rol histórico en materia educativa, a la vez que la educación fue visualizada principalmente como un servicio antes que como un derecho social.

La definición de un ámbito de educación pública estatal supuso, por oposición, la definición de la educación pública no estatal. Sin embargo, el concepto de lo público no estatal fue asimilado, en un nivel discursivo, a lo público de gestión privada y, en consecuencia, se asoció más a la idea de mercado en términos de competencia y responsabilidad individual por los resultados que a un espacio de construcción en términos de los nuevos movimientos sociales.¹⁰

Las organizaciones públicas no estatales, de acuerdo con la definición de Bresser Pereira y Cunill Grau (1998), constituyen organizaciones o formas de control públicas porque están volcadas al interés general y son no-estatales porque no forman parte del aparato del Estado, sea porque no utilizan servidores públicos o porque no coinciden con los agentes políticos tradicionales. Entre las ventajas de estas organizaciones señalan: a) pluralización de la oferta de los servicios por la oportunidad de desarrollar el principio de competencia, lo que posibilita que los usuarios ejerciten el derecho a la salida, lo que estimula la calidad y la eficiencia en la prestación del servicio; b) flexibilización y desburocratización de la gestión social, posibilitando obtener prestaciones adaptadas a los públicos

concernidos, en oposición a las prestaciones uniformes que tienden a caracterizar la oferta pública estatal; c) responsabilidad de los dirigentes y participantes de la organización, que deben utilizar adecuadamente los recursos para lograr los objetivos propuestos.

El caso más paradigmático de la aplicación de estos principios se dio en la provincia de San Luis, con el Régimen de Escuelas Experimentales o escuelas autogestionadas. El proyecto surgió a partir de un convenio firmado entre el gobierno provincial y la Fundación Gobierno y Sociedad, que armó y vendió el proyecto a la provincia,¹¹ y se inspira en el modelo de las *charter schools* de Estados Unidos,¹² aunque presenta ciertas diferencias respecto del modelo original. La reforma fue impuesta por un decreto del Poder Ejecutivo,¹³ quedando sin efecto el Proyecto de Ley, que fue muy resistido por la comunidad educativa. Es decir que la participación y la autogestión que estas escuelas proponen no surgieron por consensos de la comunidad sino por imposición del Poder Ejecutivo a propuesta de una Fundación.

Estas escuelas son gestionadas por asociaciones educacionales (asociaciones civiles sin fines de lucro) y financiadas por el Estado a través de un sistema de asignación por alumno o Unidad de Subvención Escolar. La selección de las asociaciones se realiza a través de convocatorias públicas para la presentación de proyectos que son sometidos a concurso. Las asociaciones son las responsables de definir el proyecto pedagógico, de la gestión institucional, de la administración financiera y de los resultados pedagógicos. Deben firmar un "compromiso de escuela de calidad" con la comunidad de la institución y con el Ministerio de Gobierno y Educación. Los docentes que optan por trabajar en estas escuelas dejan de depender del Estado y, en consecuencia, de estar amparados por el estatuto del docente, y pasan a ser empleados de las asociaciones educacionales, que gozan de libertad para establecer el régimen laboral y los salarios; es decir, se flexibilizan las relaciones laborales. La condición de inestabilidad de los docentes atenta contra la construcción de un compromiso compartido en torno al trabajo institucional,¹⁴ así como la posibilidad de establecer salarios diferenciales en el interior del equipo docente obstaculiza el trabajo colegiado.

Las escuelas autogestionadas son caracterizadas, tanto desde el discurso oficial como desde las fundaciones involucradas en el proyecto, como escuelas públicas debido a que son gratuitas, están financiadas por el Estado y no existen restricciones formales para el acceso. Más aún, consideran que estas escuelas refuerzan el carácter público de las escuelas tradicionales en tanto tienen libertad para definir un proyecto adaptado

a las necesidades de los alumnos y a las demandas de la comunidad, lo que redundará en una mayor participación de los actores involucrados.

Sin embargo, debemos preguntarnos acerca de cuáles son los intereses que orientan esta política. Podríamos señalar que son los intereses particulares propios de la esfera privada los que llevan a los particulares a conformar una asociación y participar de la licitación de los proyectos. La idea de lo público se reduce a lo gratuito y accesible para todos sin restricciones, pero queda vaciada de los aspectos vinculados con los intereses compartidos, de lo que concierne a todos en términos de un espacio común.

Las escuelas autogestionadas no fueron una demanda de la comunidad educativa que, muy por el contrario, expresó y expresa en buena medida su rechazo a la propuesta por considerarla una forma de privatización de la educación pública y de introducción de los mecanismos y valores de mercado. La autonomía que estas escuelas proponen surgió como una imposición del gobierno y de los expertos más que de una construcción desde la base, lo que pone en cuestión el modelo de participación que esta propuesta supone y las formas de debate y discusión pública que se establecen en torno de la orientación del sistema educativo.

Los valores vinculados con la democratización social, la igualdad, la justicia, el bien común y la solidaridad no se presentan en la discusión acerca del carácter público de estas escuelas. Tampoco se incluye una mirada integral acerca de la escuela en el marco del sistema educativo, reduciéndose el problema a la búsqueda de calidad de cada escuela individual. La discusión política acerca del sentido de la reforma queda soslayada bajo el saber experto y la supuesta neutralidad del modelo que orienta la propuesta, lo que restringe su potencial democratizador.

La escuela pública como espacio de contención social

Mientras que el concepto de lo público ensancha sus fronteras para incluir a toda la educación –de gestión estatal y de gestión privada–, a la escuela pública a cargo del Estado se le asigna el rol de contención social a partir del desarrollo de políticas asistenciales y focalizadas. Es por ello que durante los últimos años se expandió en la Argentina la educación pública destinada a la atención de los sectores más pobres, en un contexto signado por procesos de pauperización y exclusión crecientes.

Las recomendaciones de política del Banco Mundial enfatizaron la necesidad de que la educación contribuya a la reducción de la pobreza y de establecer nuevos criterios de gestión en el funcionamiento del siste-

ma, basados en los principios de autonomía y responsabilidad individual por los resultados educativos. En este sentido, se propuso reasignar recursos públicos para la educación básica¹⁵ y atender la situación de los grupos específicos que se encuentran en situación de pobreza, es decir, los excluidos del modelo.

La política educativa llevada a cabo durante la última década en la Argentina fue concebida como una política sectorial y focalizada, partiendo del supuesto de la autonomía del “sector educación” con respecto a las otras esferas sociales. La implementación de la nueva estructura del sistema educativo establecida en la Ley Federal de Educación, en especial del tercer ciclo de la educación general básica, y el desarrollo de las políticas compensatorias del Plan Social Educativo se inscribieron en esta lógica.

En lo que respecta a la nueva estructura del sistema, los sectores más pobres, supuestos beneficiarios del tercer ciclo de la educación general básica, fueron quienes se han escolarizado en condiciones más precarias debido a la improvisación con la cual se ha implementado la modificación de la estructura, la cual no encuentra fundamentos ni en criterios de tipo pedagógico ni tampoco en la propia historia y condiciones del sistema.

El Plan Social Educativo, más allá de sus incuestionables logros, condensa las rupturas del imaginario público educativo vinculado con la idea de universalidad y los procesos de integración educativa y de identidades colectivas históricamente configuradas. El destinatario de la asistencia es el pobre, no el ciudadano (Duschatzky y Redondo, 2000).¹⁶

El enfoque sectorial y focalizado que estas políticas suponen constituye una respuesta para atender a las inequidades que el propio modelo de ajuste genera, pero no se orienta en modo alguno hacia aquellos principios universales que integren a todos los miembros de la sociedad desde la perspectiva de los derechos de los ciudadanos. De este modo se redefine el modelo histórico de la educación pública al servicio de un modelo de integración y de ascenso social, relegando a la educación pública a cargo del Estado a la función de contención social y focalización en los sectores más vulnerables de la población con el fin de reducir la pobreza.

En este sentido, la soberanía popular, los intereses comunes y los sujetos que puedan constituirse en públicos fuertes que influyan en las decisiones públicas desde las diversas perspectivas quedan fuera de la discusión y definición de las políticas públicas.

La construcción de la escuela pública como un acto político

La introducción de la lógica empresarial y de los valores del mercado intentan sustraer la política de los ámbitos públicos. Es en este sentido que la construcción de los espacios públicos supone reposicionar el campo de la política.

Un acto político es libre en su forma y en su contenido, es algo que crea tiempo y espacio. Crea tiempo porque dice "voy a hacer esto o lo otro, según un tiempo que yo estoy construyendo y no según el tiempo que domina", que es el tiempo del capital y de las elecciones (Badiou, 2000). El acto político también crea espacio porque se propone transformar los lugares en ámbitos políticos, es decir, transformar a la escuela, a la universidad, en lugares políticos. Esto implica tornar más democrática la participación y ampliar los límites de lo posible (Beltrán Llavador, 1998).

Pero el problema es saber si actualmente nosotros queremos y si sabemos crear tiempo y espacios políticos. Por eso Badiou nos propone que vayamos a otro lugar distinto del lugar en donde estamos, que inventemos caminos, nuevos trayectos, que no son los del mundo en el cual estamos. Toda decisión colectiva de invención de un trayecto participa de la construcción del espacio público.

La educación pública en la Argentina constituyó un elemento de ascenso social para determinados sectores de la población, al tiempo que impuso un modelo homogéneo de escolarización centralizado desde el Estado. La escuela pública no cumplió con sus promesas de igualdad, pero constituyó –y lo sigue haciendo– uno de los espacios que puede garantizar el derecho a la educación como derecho de ciudadanía. Transformar la reforma de la escuela pública en un acto político implica construir y reforzar el carácter público de la escuela y dotarla de una orientación diferente al de la transformación educativa que puso en cuestión el papel del Estado como garante del derecho a la educación, lo que en una sociedad desigual como la nuestra sólo contribuye a acrecentar las desigualdades sociales.

Recuperar la idea de espacios públicos como ámbitos de constitución y expresión de la ciudadanía, como espacios de libertad y manifestación de lo diverso, como construcciones colectivas y democráticas en torno a proyectos comunes constituye un desafío para recuperar la política y el carácter público de la escuela pública.

NOTAS

1. Según se estableció en el art. 14 de la Constitución Nacional, el derecho a la educación era entendido en ese entonces como derecho individual en términos de libertad de enseñar y aprender.
2. Esta dicotomía, que ha orientado el pensamiento político de Occidente, se ha traducido en discusiones vinculadas con los siguientes pares: derecho privado / derecho público; sociedad de iguales / sociedad de desiguales; primacía de la sociedad política / primacía de la sociedad económica; derecho público/ derecho privado; derecho natural / derecho positivo; justicia conmutativa / justicia distributiva; poder visible (público) / poder invisible (privado). Ver: Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*.
3. Ver Carli, Sandra, "La educación pública en Argentina. Sentidos fundantes y transformaciones recientes". En: Carli, Sandra (comp.), *Estudios sobre comunicación, educación y cultura. Una mirada a las transformaciones recientes de la Argentina*.
4. La Ley de Educación Superior (1995), en su artículo 1, refiere a las instituciones de educación superior estatales y privadas.
5. Esta orientación de la política financiera la encontramos durante la última dictadura militar, cuando el Secretario de Hacienda Juan Alemann sostuvo que hay que invertir donde rinde más lo que se invierte. Como el costo por alumno es más bajo para el Estado en la enseñanza privada, ésta resulta más barata que la educación pública. Ver Braslavsky, Cecilia, "Estado, burocracia y políticas educativas". En: Tedesco et al., *El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976-1882*.
6. En 1968, durante la presidencia de facto del teniente general Onganía y la gestión del secretario de Cultura y Educación José Mariano Astigueta, en el anteproyecto de Ley Federal de Educación se estableció la distinción entre educación pública estatal y no estatal. En 1969, el Proyecto de Ley Orgánica de la Educación Nacional distinguía la acción educativa de iniciativa estatal y no estatal, al tiempo que extendía la denominación educación pública a la de origen particular o privado. A iniciativa de la SNEP, el decreto 1784, sancionado en 1974 durante la presidencia de Juan Domingo Perón y la gestión de Jorge Taiana en Educación, promovió la educación pública no estatal (Bravo, 1991).
7. En la "reinención del gobierno", la imagen de referencia es la empresa privada. Ver Osborne y Gaebler (1994).
8. Inglaterra es una de las excepciones, las "public schools" inglesas son de régimen privado.
9. Puiggrós, Adriana, *La otra reforma. Desde la educación menemista al fin de siglo*.
10. Los nuevos movimientos sociales se proponen la construcción y la democratización de los espacios públicos, a diferencia de los grupos de presión o de interés que defienden intereses particulares (Costa, 1994, citado en Liszt Vieira, *Ciudadanía y control social*, traducción de Carlos Sánchez).
11. El convenio estableció la asistencia técnica a la provincia por parte de la Fundación Gobierno y Sociedad para el diseño, ejecución y contralor del Proyecto "Escuelas 2001". El gobierno de la provincia se comprometió a otorgar el

271

- equipamiento necesario para el desarrollo de las tareas y a abonar en 10 cuotas mensuales la suma total de \$ 170.000 (en ese momento equivalían a 170.000 dólares). La auditoría de las Escuelas Autogestionadas, hasta fines de 2002, estuvo a cargo de la Fundación CIPPEC, integrada por algunos de los técnicos que desde la Fundación Gobierno y Sociedad diseñaron el proyecto.
12. Las escuelas *charter* se definen como un híbrido de las escuelas públicas y privadas. Son escuelas de inscripción abierta, financiadas por el Estado sobre la base de la cantidad de alumnos, que funcionan en forma independiente y autónoma. Los alumnos, padres y maestros optan por participar en ellas. El gobierno, a través de un concurso, le otorga una licencia de funcionamiento a una asociación que dirige la escuela por un número determinado de años. El Estado evalúa y audita la marcha de la institución. Las escuelas compiten entre sí a través de sus proyectos.
 13. El decreto de basó en la Ley de Escuelas Experimentales sancionada en la provincia en 1991.
 14. Al respecto, ver: Gobierno de la Provincia de San Luis / CIPPEC, *Libertad para Crear*, "De la autogestión escolar a la auditoría estatal", Área de Diagnóstico Institucional y Monitoreo Integral de Gestión de Escuelas Experimentales Autogestionadas de la Fundación CIPPEC, San Luis, febrero de 2002.
 15. Esta propuesta se presenta en: Banco Mundial, *Argentina. Reasignación de recursos para el mejoramiento de la educación*, Serie Estudios sobre países, Washington, enero de 1991.
 16. Ver Duschatzky, Silvia y Redondo, Patricia, "Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas educativas". En: Duschatzky, Silvia (comp.), *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*.

BIBLIOGRAFÍA

- Arendt, Hannah, *La condición humana*, Barcelona, Paidós, 1993.
- Badiou, Alan, "Movimiento social y representación política". En: *Acontecimiento. Revista para pensar la política*, número especial 19-20, Buenos Aires, Edic. La Escuela Porteña, 2000.
- Bauman, Zygmunt, *Modernidad líquida*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Bauman, Zygmunt, *En busca de la política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Beltran Llavador, Francisco, "La inevitable necesidad de la participación en la escuela (pública)". En: *revista Enfoques Educativos*, vol 1 n° 2, Chile, Universidad de Chile, 1998.
- Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

- Boron, Atilio, "Pensamiento único y resignación política: los límites de una falsa coartada". En: Boron, Gambina y Minsburg (comps.), *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO / EUDEBA, 1999.
- Bravo, Héctor Félix, "Lucha de palabras: la enseñanza estatal". En: Bravo, Héctor Félix, *La transformación educativa. Propuestas progresistas*, Buenos Aires, Corregidor, 1991.
- Bresser Pereira, Luiz y Cunill Grau, Nuria, *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, CLAD, Paidós, 1998.
- Castel, Robert, *La metamorfosis de la cuestión social, hacia una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós, 1997.
- Fraser, Nancy, "Reconsiderando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia existente". En: *revista Entrepasados*, año IV N° 7, Buenos Aires, 1994.
- Habermas, Jurgen, *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Barcelona, G. Gili, 1994.
- Osborne, D. y Gaebler, T., *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Paidós, 1994.
- Rabotnikof, Nora, "El espacio público: caracterizaciones teóricas y expectativas políticas". En: Quesada, Fernanda (ed.), *Filosofía Política. Ideas políticas y movimientos sociales*, Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, Madrid, Trotta - C.S.I.C, 1997.
- Sacristán, Gimeno, "La educación pública: cómo lo necesario puede devenir en desfasado". En: AAVV, *Escuela pública y sociedad neoliberal*, Madrid, Miño y Dávila, 1999.

