

# Formas de regular y gobernar el sistema educativo

GUILLERMINA TIRAMONTI\*

## Introducción

Sobre el trasfondo de la institucionalidad democrática que con dificultades y especificidades se ha logrado mantener como sistema político en la región en los últimos cuarenta años, el Estado, sus formas de intervención y la trama de actores con los que articula y comparte la tarea de gobierno se han ido modificando, dejando atrás las representaciones clásicas respecto de su lugar en las sociedades modernas y las estrategias e instrumentos a través de los cuales se gobierna la sociedad.

La transformación es a favor de una complejización tanto de los instrumentos conceptuales a partir de los cuales los científicos sociales y políticos tratan de dar cuenta del gobierno de las sociedades, como de las prácticas y las asociaciones con las que se intenta gobernar.

En el campo específicamente educativo la dificultad del “gobierno” del sistema parece ser aún mayor y la complejización de las prácticas, los actores, los modos de intervención del Estado y los recursos que se movilizan con este fin han conformado una urdimbre que no terminamos de desentrañar.

A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, los Estados se han enfrentado con una serie de exigencias, muchas de las cuales contradicen los supuestos y principios a partir de los que se constituyeron como los órganos de gobierno del proyecto moderno. Entre ellos corresponde señalar la imposibilidad de pensar a la ciudadanía como una categoría abstracta sobre la cual se podía actuar a partir de políticas universalistas que desconocen las particularidades de grupos y sectores. Las luchas por el reconocimiento de las demandas asociadas a necesidades y derechos específicos obligaron a introducir políticas del mismo tipo. Al mismo tiempo, el avance de la sociedad de consumo y la presencia fuerte del mercado y sus lógicas, y la cercanía de diversas culturas que generan los mass media actuaron y actúan en el mismo sentido: en la heterogeneización de las expectativas, las necesidades y, por lo tanto, las demandas y las exigencias.

La tensión a favor de lo particular y lo específico se agranda a la luz de una sociedad que se polariza en su estructura social construyendo condiciones muy dispares para la recepción de las políticas de corte universal. El auge de la focalización de las acciones del Estado y la idea de compensar las diferencias están en la base de esta configuración tan dispar de la sociedad y, por supuesto, de una concepción de la acción del Estado donde este deja de estar tensionado por las pretensiones transformadoras y direcciona su accionar a favor de disminuir el riesgo social.

Estos cambios impactan sobre la capacidad del Estado de sostener un principio de legitimidad basado en su condición neutral y en su capacidad de sostener intervenciones inspiradas en el interés común y no en las exigencias particulares. Sin embargo, cabe preguntarse si es posible atender hoy al interés común sin avanzar en la satisfacción de las exigencias de lo particular que no solo están asociadas a las diferentes posibilidades económicas de los distintos sectores sociales sino también a demandas culturales.



Especialista en Políticas Educativas y Docente titular de la Universidad Nacional de La Plata. Investigadora del Área de Educación de FLACSO Argentina. E-mail: tiramonti@flacso.org.ar

De más está decir que esta presencia de la demanda particular, habitualmente asociada a las minorías (de género, étnicas, religiosas, de edad, culturales, etcétera) que atraviesan toda la sociedad, introduce complicaciones de tipo técnico-operativo en los cuerpos burocráticos de Estado pensados y organizados para operar normalizando, desconociendo lo particular y tratando todos los temas y poblaciones con un patrón común. Buena parte de las modificaciones de los aparatos burocráticos del Estado realizadas en los últimos veinte años están relacionadas con tratar de suplir estas disfunciones.

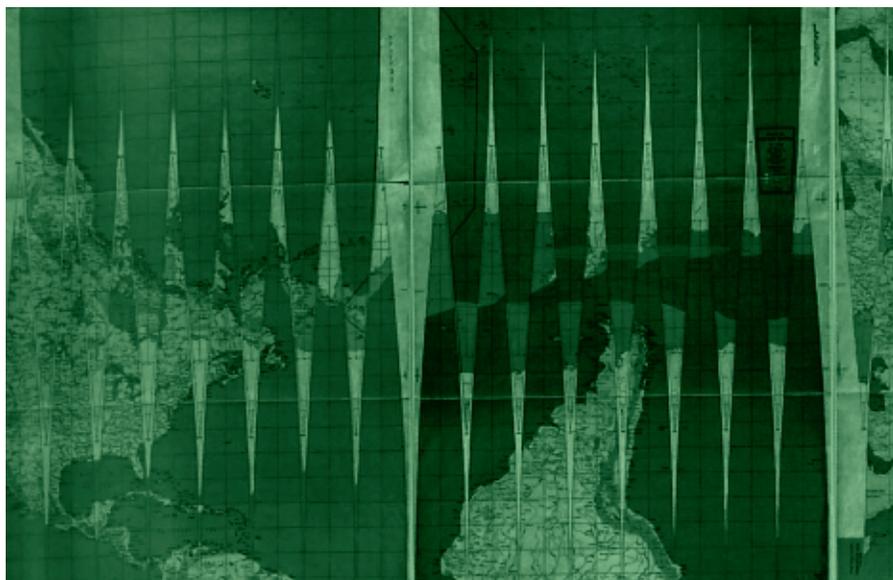
No solo la heterogeneidad del campo social presiona sobre el Estado, su aparato administrativo y la legitimidad que se le reconoce a su intervenciones; también la deslegitimación discursiva y el desahucio material que acompañaron a las políticas neoliberales acotaron sus posibilidades de intervención y generaron una serie de modificaciones en su aparato administrativo cuyos efectos todavía no hemos podido identificar. Tampoco sabemos qué espacio hay hoy para rediseñar una acción del Estado. Los límites del mercado para sostener el orden social y garantizar la gobernabilidad habilitan a esperar una recreación de su presencia que, en esta ocasión, seguramente estará más asociada al bienestar del capitalismo que al de la ciudadanía.

En respuesta a estos cambios, y posiblemente en busca de una compensación de las debilidades de legitimidad a las que hemos aludido, hay una construcción novedosa de los modos de gobernar donde persisten viejas alianzas que

se combinan, no siempre armoniosamente, con la presencia de otros actores que agencian las políticas. A las tradicionales alianzas corporativas con los gremios del sector se le agregan y superponen la presencia de expertos y una variedad de organismos de la sociedad civil que permiten pensar que estamos en presencia de una institucionalidad diferente y de otra capacidad del Estado para generar consensos y procesar el conflicto.

La pretensión de regular esta complejidad a través de la legislación aparece como ingenua o engañosa. Sin embargo, en los últimos años hemos asistido a una renovación de la legislación en materia educativa. ¿Qué es lo que mueve a esta hiperactividad legislativa? ¿Está asociada a la necesidad de abandonar los parámetros que el neoliberalismo implantó a través de la legislación dictada en la década del 90? ¿O de restablecer nuevas orientaciones y modificar el deber ser de los sistemas de educación? ¿Cuál es la eficacia de estas leyes? ¿En qué medida ayudan a acercar las distancias entre el deber ser enunciado en su articulado y las acotadas posibilidades de nuestras sociedades y sistemas educativos? El artículo de Bentancur incluido en el dossier que estamos presentando nos ofrece una reflexión sobre algunos de estos temas a través de su análisis de la ley uruguaya.

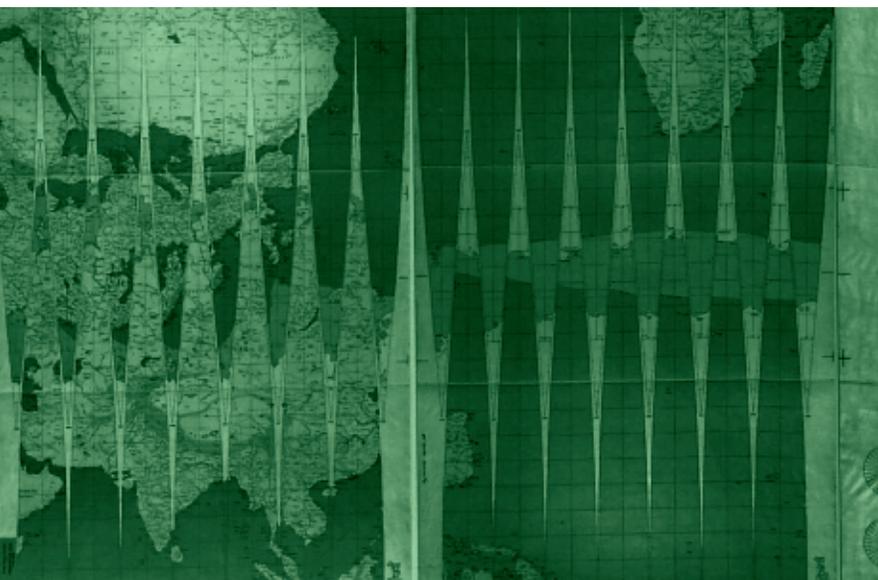
Felizmente la producción teórica disponible pone a nuestro alcance un instrumental que permite abordar desde diferentes perspectivas las problemáticas relacionadas con el gobierno de la educación. Popkewitz basa su lectura de la política focalizando la atención en el sistema de razón a través del cual se define aquello sobre lo que se actúa. Desde esta perspectiva los objetos de enseñanza se construyen a través de procesos históricos que definen lo que se puede



pensar, hacer y esperar. De allí que no sea la política la que gobierna la agenda de problemáticas a considerar, sino un sistema de razón el que gobierna la política.

En su texto, de Marinis también se basa en el concepto de racionalidad política; el autor abarca un largo período en el que atraviesa distintas racionalidades e indaga la relación que estas construyeron entre Estado y comunidad haciendo especial referencia al concepto “comunidad societal” de Talcott Parsons.

Los artículos de Rivas y Tiramonti indagan desde distintas perspectivas la construcción política nacional con específica referencia a la relación entre nación y provincias. Rivas hace hincapié en las desigualdades que alberga el régimen federal, mientras Tiramonti destaca la construcción de un sistema de dependencias y relaciones que se asemejan al tradicional clientelismo que es el resultado del proceso de reestructuración de las formas de intervención estatal operado desde el inicio de la democracia.



El artículo de Mariela Belski aborda un fenómeno de creciente presencia en el escenario nacional como es el del involucramiento de la justicia en temas que, hasta ahora, eran reservados a las instancias de decisión política. Esta utilización del litigio como herramienta de incidencia política y cambio social está en relación con la ausencia de espacios para procesar políticamente

la disputa y el conflicto social. El artículo presenta una perspectiva general sobre el debate que ha generado este fenómeno.

Finalmente, Suasnábar centra su presentación en el análisis de los cambios en las formas de producción y uso del conocimiento especializado en educación, y el papel cada vez más importante de los expertos en la formulación y diseño de políticas educativas. El autor habla de la disponibilidad política de los intelectuales, de la mercantilización del campo de la educación y de la imposibilidad de construir instancias de legitimación que supongan cierta diferenciación a partir de las cuales sostener el diálogo público.

Al cierre de esta introducción no se puede dejar de señalar cuántos aspectos que afectan al gobierno del sistema han quedado afuera. Marcamos solo uno: no hemos incluido la problemática de la conflictividad gremial y su incidencia tanto en la generación de condiciones de gobernabilidad como en la definición de las políticas para el sector. Asumimos esta falta como una deuda que deberá cubrir en el futuro otro dossier de la revista.