

Nuevo milenio, agotamiento de la modernidad y fracaso de la escuela: gestión del Estado, rendimientos y eficiencia institucional del sistema educativo en la provincia de San Juan

Por Luis Garcés

Tesis de Doctorado en Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires
Autor: **Luis Javier Garcés**

Dirección: Dra. Adriana Puiggrós (UBA)

Miembros del jurado: Dra. Lidia Rodríguez (UBA), Dra. Estela Miranda (UNC) y Dr. Pablo Pineau (UBA).

Presentación: Buenos Aires, 26 de febrero de 2010, Facultad de Filosofía y Letras (UBA)

La presente tesis parte de un estudio empírico constituido por un relevamiento exhaustivo del sistema educativo de la provincia de San Juan. Tal relevamiento describe pormenorizadamente la infraestructura educativa y su localización geográfica, la burocracia ministerial, el sistema de designaciones, sus Recursos Humanos -tanto docentes como personal de apoyo-, la matrícula estudiantil y los rendimientos del sistema; comprendiendo el conjunto de sus niveles, desde el inicial al superior no universitario, tanto estatales como privadas subsidiadas por el Estado.

716 Instituciones educativas, 18.000 agentes y 200.000 estudiantes componen una compleja trama organizacional en la que se destacan sus problemas de Gestión, sus asimetrías y sus inequidades, el rol del Estado en la materia, y sus insuficiencias, lo que es analizado en el marco de la articulación Estado/Sociedad/Escuela; trama que remite inevitable y comparativamente a sus referencias históricas fundacionales, en un país que tempranamente pudo construir un vínculo positivo entre escuela y sociedad, articulado por un Estado que se asumió como agente educador, y cuyo decurso histórico, sin embargo, lo sumió en una crisis que recurrentemente invita a pensar en su carácter terminal¹, por lo que el rastreo histórico constituye otro de los aspectos centralmente abordados.

La trama burocrática del sistema se analiza teniendo en cuenta los numerosos estudios, con fuerte anclaje empírico en la realidad nacional, que han dado cuenta en las últimas décadas del fenómeno de la burocratización estatal (Oszlak: 1980), y particularmente de su presencia en el área educativa (Tiramonti: 1988), habiendo producido fecundas investigaciones acerca de sus causas y consecuencias. Advirtiendo

¹ Desde algunas interpretaciones, la ya prolongada crisis de la educación moderna, denuncia el carácter terminal de un modelo educativo que durante casi un siglo se presentó como exitoso.

que hasta ahora ha sido menor el impacto de tales estudios en el interior de la organización burocrática de los sistemas educativos. Quizás las explicaciones de tan bajo impacto puedan encontrarse en los modos regulatorios de la actividad política, la crisis de representación, la irresuelta brecha entre los aparatos gubernamentales de gestión educativa y las instituciones académicas (Braslavsky: 1999). Tal vez uno de los aspectos de mayor influencia esté dado por las perspectivas desde las que se impusieron las llamadas políticas de “reforma del Estado” en las últimas décadas, las que han estado siempre urgidas por la crisis fiscal, sin contemplar la necesidad real de mejora de los servicios educativos.

Se analiza el modo en que la hegemonía militar-bloquista que gobernó la provincia durante las décadas del 60, 70 y 80, así como el neoliberalismo justicialista del empresario Escobar durante los 90, han propuesto durante 40 años, sucesivas estrategias de “reforma del Estado”, cuyos efectos sobre la estructura estatal no han superado la clásica “reducción” de algunas plantas, sin que la misma haya redundado en mayores niveles de eficiencia para cada área de la administración, por lo que luego de décadas de sucesivas “Reformas del Estado”, teóricamente “desburocratizantes”, el sistema educativo provincial se sigue administrando a través del uso de un anacrónico sistema de categorías, que constituyen el resultado –por agregación- de las distintas lógicas políticas que gobernaron el sistema durante la segunda mitad del siglo XX. Se pone de manifiesto así, el marco en que se desarrolló la transformación educativa de las últimas décadas, que asociaron su implementación a la modificación de la estructura gradual (renovada a partir de la Ley Federal: 1993); al problema de los rendimientos, revelado en la aplicación de las pruebas de evaluación de la calidad educativa llevada adelante por el IDECE (Instituto de Evaluación de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación de la Nación); a la modificación de la estructura curricular (a partir de la aplicación de los nuevos CBC), entre otros.

Se enfatiza una de éstas perspectivas de intervención en los sistemas de educación, dado por las políticas de descentralización, llamadas a constituirse en artífice central de la lucha contra la insostenible burocratización del sistema, operada durante los años de desarrollo del Estado de Bienestar (FIEL: 1993), repasando la “ola descentralizadora” en toda América Latina, desde sus fundamentos teóricos y políticos, así como la fuerte impronta dada a los mismos por los organismos multilaterales de crédito, destacando que su aplicación incluyó los procesos de transferencia de las

escuelas a las provincias, así como diversos intentos de adopción de sistemas *charter* y *voucher* (FIEL: 1993; Llach y otros: 1999; Puiggrós: 1999), los que resultaron fuertemente resistidos por las organizaciones docentes, logrando sólo algunas aplicaciones reducidas y parciales, como las operadas en el sistema de la Provincia de San Luis. El hecho de que los procesos de descentralización aludidos hayan conferido la totalidad de la responsabilidad educativa a los Estados provinciales, supone un problema adicional para el análisis del papel del Estado en la materia, toda vez que se trata ahora de Estados subnacionales (provinciales en este caso²), para los que no resultarían linealmente válidas las consideraciones teóricas (tanto liberales como las provenientes de corrientes críticas) que han intentado la comprensión de los problemas educativos en tanto fenómenos estatales, asociados al surgimiento de los Estados-Nación, proceso cuya génesis operó en nuestro país en las últimas décadas del siglo XIX.

El análisis sobre el rol del Estado en materia educativa, recae a partir de esos procesos sobre Estados sub-nacionales, que en la mayoría de los casos, no han constituido una noción de soberanía, ni un concepto político útil a la formación de la ciudadanía a través del sistema educativo. Tampoco han desarrollado condiciones para promover la acumulación de capital ni la reproducción de las fuerzas productivas, no han construido un sistema simbólico³ ni recursos capaces de ocultar su propia naturaleza, no parecen tener capacidad de legitimación a través de la recurrencia al conocimiento científico-técnico -puesto que ni siquiera cuentan con el "desarrollo experto" necesario para ello-, no han desarrollado un sistema de creencias legitimadoras que aseguren mecanismos de lealtad; -atributos todos estos que desde las perspectivas teóricas que adoptamos se han tenido presentes al momento de analizar el papel del Estado (Torres: 2001), y sobre los que constituimos el cuerpo central de la Tesis. No sería extravagante hipotetizar sobre explicaciones acerca de la brutal crisis por la que atraviesa el sistema, acudiendo para ello a su vínculo con las debilidades señaladas, ya que aquellos atributos

² Al menos hasta ahora, el único estado sub-nacional y no provincial que tiene a su cargo un sistema público de educación, está constituido por el gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires, la que en tanto Estado subnacional y a efectos de este análisis será considerado en paridad de condiciones con el resto de los estados provinciales.

³ Resulta particularmente importante el tema de la ausencia de producción simbólica por parte de los Estados subnacionales, en momentos en que además los Estados Nacionales que los contienen, han dejado esa tarea en manos de los mercados.

ausentes y básicos en los análisis sobre el Estado, no parecen haber sido reemplazados por otros que enmarquen adecuadamente su rol.⁴

Las nuevas condiciones de desarrollo del papel del Estado en materia educativa, nos llevan a la realización de un análisis que muestra las insuficiencias teóricas frente al liberalismo y el neoliberalismo, para la comprensión del rol educativo de los Estados subnacionales, dedicando un énfasis especial a la discusión de las nociones althusserianas de “aparatos ideológicos del Estado” y a los nuevos vínculos de la educación con el mercado, estableciendo una correspondencia histórica entre la clásica pareja Estado/escuela presente en el análisis de Althusser, con el par Mercado/medios que en tiempos posmodernos se constituye en aparato ideológico de conformación del ethos cultural de la sociedad.

El análisis se detiene en las condiciones centro-periferia del desarrollo de nuestros países y sus características funcionales a los procesos de globalización y dominación, así como en la impronta de las utopías liberales de la escuela única y las pretensiones neoliberales de empoderamiento de la sociedad civil, tratando de desocultar sus efectos de desgüace del Estado y sus consecuencias en términos educativos para los sectores sociales más vulnerables.

Finalmente se decodifica la mutación del Estado en clave de oportunidad, ya que si estas nuevas condiciones nos muestran que “el rey está desnudo”, que los Estados provinciales (subnacionales) no han asumido –al menos por ahora- el rol que supo caracterizar históricamente a la escuela estatal, los sectores democráticos que pugnan por la defensa de la escuela pública, quizás desde imaginarios más emparentados con un tiempo en que el “optimismo pedagógico” fue capaz de fundar fuertes tendencias hacia la movilidad social ascendente, que desde la crítica situación que comenzaron a vivir los sistemas de educación de la mano de la masificación y la inclusión que se lograra sobre mediados del siglo pasado, tienen una nueva oportunidad en la reconfiguración de un rol estatal en educación, capaz de constituir una nueva relación Estado/Escuela, que la convierta en plataforma para el relanzamiento de un proyecto común Estado/sociedad civil, capaz de oponerse al nuevo polo de poder, paraestatal centrado en las corporaciones económicas, su desterritorialización y la transnacionalización del poder.

⁴ Es motivo de análisis en esta tesis la pérdida del rol educativo del Estado, cuestión esta que sería inherente al tipo de mutaciones operadas en su seno, en tanto la necesidad estatal de contar con sistemas educativos podría haber sido ampliamente cubierta por otras agencias.

Difícilmente los Estados-Nación retomen fuertemente su rol educativo. Pero si la política se dirime en una correlación de fuerzas, en el juego Estado/Sociedad civil, en una "arena política"; si el Estado constituye un elemento de cohesión de una formación social (Laclau, 1983), si el Estado concebido tanto desde su perspectiva tradicional-liberal, como desde sus caracterizaciones marxistas o neomarxistas ha reemplazado su aparato número uno (Althusser), y lo ha abandonado en manos de sus delegaciones provinciales, la discusión actual estará dada por quién o quiénes reconfiguran ese nuevo Estado y ese nuevo aparato. Esa nueva reconfiguración puede encontrar una brecha en el hecho de que la crisis y retracción de la escuela está asociada a su pérdida (relativa) de valor para la reproducción social y el mantenimiento de la hegemonía, elementos estos en que centraron toda su crítica a la escuela las dominancias teóricas de los años 60-70.