

Apellido y Nombre: Frisch, Pablo Guillermo

Título: “Acerca del carácter público de la educación de gestión privada: un análisis desde la perspectiva del gobierno de la educación”.

E-mail: pablofrisch@yahoo.com.ar

Formación: Lic. en Sociología (UBA) – Prof. de Sociología (UBA) – Cursando la Maestría en Ciencias Sociales con Orientación en Educación (FLACSO)

I- Presentación del Tema:

La investigación –actualmente en etapa de diseño- propone un abordaje de algunas determinaciones generales, regularidades y mediaciones concretas en cuyo marco se despliega el sistema de educación de gestión privada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se apunta a problematizar el carácter público que adquiere la educación de gestión privada en el plano normativo a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993 y su reafirmación en la Ley Nacional de Educación promulgada en 2006. En este sentido, el análisis apunta a indagar en torno a una serie de limitaciones y potencialidades que presenta en ese marco el Estado, tanto a nivel nacional como en el ámbito jurisdiccional de la Ciudad de Buenos Aires, en lo que refiere al diseño, definición, implementación, seguimiento y control de políticas públicas en materia educativa en el sector privado. El proceso de investigación, que se enmarca en la producción de una tesis para la Maestría en Ciencias Sociales con Orientación en Educación de FLACSO y del desarrollo de una línea de investigación en el Departamento de Educación del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, se enfocará en cuatro líneas de análisis específicas, orientadas a caracterizar el conjunto de tensiones y complejidades que presenta el sector de educación privada en la Ciudad de Buenos Aires en su relación con el Estado:

- 1) Composición, estructura y marco regulatorio del sistema de educación privada en la Ciudad de Buenos Aires.
- 2) Concepciones en torno al carácter público del sector de la educación de gestión privada desde las perspectivas del propio sector, el Estado nacional y el Estado de la Ciudad de Buenos Aires.
- 3) Definiciones de los distintos actores involucrados en el sector privado, el Estado nacional y el Estado de la Ciudad de Buenos Aires en cuanto a fines de la educación y calidad educativa.
- 4) Rol de las autoridades educativas nacionales y jurisdiccionales en cuanto a la definición, implementación, seguimiento y control de políticas educativas en el sector de gestión privada.

En ese marco, la presente ponencia tiene como objetivo sistematizar una serie de avances preliminares de investigación en cuanto a la estructura del sector privado de la educación en la ciudad de Buenos Aires, a la vez que avanzar en la construcción del marco teórico que orientará su desarrollo. Se propone en este sentido analizar y problematizar la pertinencia de una serie de formulaciones respecto del carácter público de la educación privada y, particularmente, en torno al concepto de gobierno de la educación. Finalmente, se procurará establecer en qué medida esta categoría conceptual favorece una mirada teórica en línea con la perspectiva de análisis propuesta.

II- El sector de la educación privada en Ciudad de Buenos Aires: una primera aproximación.

Una dimensión del trabajo estará enfocada en la descripción y análisis del sector de la educación privada en la Ciudad de Buenos Aires en lo referente a normativa vigente, heterogeneidad de instituciones educativas, matrícula, cantidad de unidades educativas y cantidad de docentes que se desempeñan en el sector, a partir de la información estadística publicada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Cabe señalar, en primer lugar, que el sector presenta cierta complejidad en cuanto a la diversidad de actores que se constituyen en tanto oferentes en el mercado de la educación privada. Así, cabe diferenciar, en primera instancia, entre instituciones de filiación religiosa –católicas, judías, evangélicas e islámicas, entre otras- y colegios laicos –entre los que cabe distinguir en principio, en función de los fines a los que apuntan, entre *escuelas de elite*, *escuelas progresistas* y *escuelas-empresas*-. Finalmente, serán abordadas las instituciones de gestión social y cooperativas, las cuales independientemente de su oposición en cuanto a formar parte del sector privado, se constituyen en componentes del mismo en tanto se encuentran en la órbita de la Dirección General de Educación de Gestión Privada (DGEGP).

Según datos publicados por la Dirección de Investigación y Estadística del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires las escuelas de gestión privada concentran para el año 2010 el 57% de las unidades educativas y el 48% de la matrícula de todos los niveles -excepto el universitario- en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Particularmente en el área de educación común, que concentra el 90 por ciento de la matrícula y el 85 por ciento de las unidades educativas, se observa que *“tras la salida de la crisis económica de los años 2001-2002, el sector privado*

incrementa velozmente su presencia en la matrícula de esta modalidad, al tiempo que decrece el número de unidades educativas”, mientras que “en contraste, los establecimientos del sector estatal ven disminuir progresivamente su alumnado, aun cuando se verifica un incremento en el número de unidades educativas”. (Panorama Educativo, 2010:5). A lo largo del año 2010, el 16,2% del presupuesto educativo porteño se orientó hacia el sostenimiento de la educación privada, destinando solamente un 8,9% del mismo en el área de infraestructura y mantenimiento edilicio (Panorama Educativo 2010:25). Tal como lo expresa la versión 2009 del mismo informe, “el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires aporta al sostenimiento de la educación del sector privado. Así, el 62 por ciento de las unidades educativas privadas de todos los niveles y modalidades recibe algún porcentaje de aporte estatal y, en particular, el 42 por ciento de ese total (es decir, el 26 por ciento de todas las unidades educativas privadas) recibe del estado una suma equivalente al 100 por ciento del sueldo del personal docente afectado al currículo oficial” (Panorama Educativo 2009:9). El monto de los subsidios –que cubre entre el 40% y el 100% de los salarios del personal docente- se encuentra supeditado al valor de la cuota percibida en calidad de arancel, respecto del cual el informe 2010 señala que “aunque se trata de un sector heterogéneo en materia de cuotas y aranceles, se puede estimar en forma conservadora que el financiamiento privado aporta alrededor de 2.100 millones de pesos a las instituciones educativas del sector” (Panorama Educativo 2010:25).

En la Ciudad de Buenos Aires, de las 1547 instituciones educativas de gestión privada registradas en 2010, 726 unidades (que representan el 46,9% del total) reciben subsidios que cubren entre el 80% y el 100% del salario del personal docente de planta funcional programática, mientras que a 274 instituciones (17,7% del total) les son subsidiados entre el 40% y el 70% de dichos salarios y finalmente, 547 establecimientos (35,4% del total) no reciben subsidios del gobierno de la ciudad (Panorama Educativo 2010:25). Un informe elaborado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia revela que en la Ciudad de Buenos Aires “la política de subsidios a establecimientos educativos de gestión privada es poco transparente, inequitativa e irrazonable, y no cumple en modo alguno con los criterios establecidos en la Ley de Educación Nacional y en la Constitución de la Ciudad”. (ACIJ, 2010). En este sentido, la normativa vigente establece que la distribución de este tipo de subsidios debe estar guiada por criterios objetivos -es decir, formulados de forma precisa y detallada- de justicia social, priorizando a las y los estudiantes de menor poder adquisitivo. La negativa de la Dirección General de Educación de Gestión Privada (DGEGP), dependiente del Ministerio de Educación porteño, a explicitar detalladamente los criterios aplicados para distribuir los fondos estatales destinados al sector privado

como así también a proporcionar información pública en relación con el aporte realizado a cada una de las escuelas de gestión privada -requeridos oportunamente por la ASIJ en las instancias correspondientes- tiende a corroborar toda una serie de conjeturas en cuanto a la existencia de arbitrariedades y falta de transparencia en la asignación y reparto de fondos públicos en esa área. A su vez, la escasa información suministrada por la DGEGP, referida a los aportes otorgados en el mes de abril de 2009, revela que los topes máximos establecidos respecto de las cuotas embolsadas por las instituciones resultan excesivas, a la vez que autorizan el cobro de aranceles adicionales que distorsionan la finalidad social del aporte estatal. Finalmente, el informe revela que los topes máximos previstos para el ciclo lectivo 2010 tienden a encubrir aún más este tipo de prácticas tendientes a incrementar las desigualdades sociales en el ámbito de la educación (ASIJ, 2010).

III- Abordaje teórico-conceptual:

Acerca de la estructura del marco teórico.

El marco teórico que orientará esta investigación se encuentra estructurado en tres niveles de análisis articulados, yuxtapuestos e interdependientes, de modo tal que no se conforman en compartimentos estancos, sino más bien constituyen un interjuego conceptual dinámico de mutua retroalimentación. En un nivel de análisis más global, se construirá una mirada teórica amplia, en términos de *teoría social general*, que procurará dar cuenta de la complejidad que asume el orden social mundial en el marco del capitalismo tardío a partir del análisis de una serie de continuidades y rupturas respecto de la modernidad en lo que refiere principalmente, al gobierno de poblaciones. Se trabajará en una serie de relecturas de bibliografía marxista clásica y contemporánea, como así también de producciones teóricas enfocadas en la evolución del programa político del neoliberalismo. En un nivel intermedio de análisis, se focalizará en el rol que asume el sistema educativo en la configuración de dicho orden social y las continuidades y rupturas que éste presenta en el marco de una matriz neoliberal de gobierno de poblaciones. En tal sentido, se avanzará en la sistematización de lecturas de producciones de autores clásicos y contemporáneos desde una perspectiva de la *sociología de la educación*. El desarrollo de los conceptos de gobierno de la educación y calidad educativa cumplirán un papel importante en este sentido. En un tercer nivel de análisis, se profundizará el abordaje de producciones teóricas enfocadas específicamente en el sector de la educación privada, particularmente en lo que refiere a su estructura, los principales actores involucrados, el marco normativo en el que se sustenta, el desarrollo histórico que presenta en la

Ciudad de Buenos Aires, su relación con los ciclos de acumulación del capital a nivel general y el rol del Estado en su control y seguimiento.

Sistema educativo y orden social.

Se abordará a la educación, en primer lugar, como una necesidad irremplazable del capital en tanto proceso de producción y cualificación de la fuerza de trabajo necesaria para que tenga lugar la reproducción ampliada del capital. En este sentido, el sistema educativo cumple un papel central en la naturalización, legitimación y reproducción de las relaciones sociales inherentes al modo de producción capitalista. El concepto gramsciano de *hegemonía* define a la dominación de clase en términos de la dirección política y moral que se desarrolla a través del conjunto de instituciones y prácticas desde las cuales las clases dominantes no sólo justifican y mantienen su supremacía, sino que también logran obtener el consenso activo de las clases dominadas (LAZO PRIETO, 1991). Se trata de generar una suerte de *conformismo social* que adecue la moralidad de las masas a las necesidades del aparato económico de producción, a través de la producción de determinados tipos de subjetividades individuales (PORTANTIERO, 1988). Gramsci aporta de este modo una mirada particular respecto de las funciones del Estado al abordarlo en tanto *“una equivalencia entre la sociedad política y la sociedad civil (hegemonía de un grupo social sobre toda la sociedad nacional ejercida a través de las llamadas organizaciones privadas como la iglesia, los sindicatos, las escuelas, etc.)”* (GRAMSCI, 1998: 146).

E. Durkheim otorga a la educación un lugar privilegiado en la constitución del orden social moderno al definir al hecho social como toda forma de obrar, pensar o sentir susceptible de ejercer sobre las conciencias particulares una presión externa que se manifiesta en términos de la influencia coercitiva de determinadas creencias y prácticas sociales. En este sentido, afirma el autor que *“[...] toda educación consiste en un esfuerzo continuo por imponer a los niños maneras de ver, de sentir y de obrar, a las cuales no habrían llegado espontáneamente [...] Esta presión de todos los momentos que sufre el niño es la presión misma del medio social que tiende a moldearlo a su imagen y del cual los padres y los maestros no son más que los representantes y los intermediarios”* (Durkheim, 1997:38-39).

Desde el punto de vista del ejercicio de relaciones de poder, M. Foucault examina los mecanismos que construye el poder disciplinario en la producción de subjetividades, constituyendo la institución escolar un ámbito privilegiado para el análisis del complejo entramado de relaciones de poder en cuyo marco se despliega la fabricación de sujetos. El autor define al poder disciplinario como aquel que *“en lugar de sacar y de retirar, tiene como función principal la de “enderezar conductas”; o sin duda, hacer*

esto para retirar mejor y sacar más. No encadena las fuerzas para reducirlas, lo hace de manera que a la vez pueda multiplicarlas y usarlas. [...] La disciplina "fabrica" individuos; es la técnica específica de un poder que se da a los individuos a la vez como objetos y como instrumentos de su ejercicio" (Foucault, 1989:175). En otro pasaje, afirma que "fórmase entonces una política de las coerciones que constituyen un trabajo sobre el cuerpo, una manipulación calculada de sus elementos, de sus gestos, de sus comportamientos. El cuerpo humano entra en un mecanismo de poder que lo explora, lo desarticula y lo recompone. Una "anatomía política", que es igualmente una "mecánica del poder", está naciendo; define cómo se puede hacer presa en el cuerpo de los demás, no simplemente para que ellos hagan lo que se desea, sino para que operen como se quiere, con las técnicas, según la rapidez y la eficacia que se determina. La disciplina fabrica así cuerpos sometidos y ejercitados, cuerpos "dóciles" (Foucault, 1989:141). El autor analiza, más adelante, el desarrollo de una tecnología de poder orientada hacia el gobierno de poblaciones, que denominará biopolítica o biopoder. "la nueva tecnología introducida está destinada a la multiplicidad de los hombres, pero no en cuanto se resumen en cuerpos sino en la medida en que forma, al contrario, una masa global, afectada por procesos de conjunto que son propios de la vida, como el nacimiento, la muerte, la producción, la enfermedad etcétera. Por lo tanto, tras un primer ejercicio del poder sobre el cuerpo que se produce en modo de la individualización, tenemos un segundo ejercicio que no es individualizador sino masificador, por decirlo así, que no se dirige al hombre/cuerpo sino al hombre-especie. Luego de la anatomopolítica del cuerpo humano, intrudida durante el siglo XVIII, vemos aparecer, a finales de éste, algo que ya no es esa anatomopolítica sino lo que yo llamaría una biopolítica de la especie humana" (Foucault, 2000: 220). La regulación de poblaciones requirió el desarrollo de toda una serie de técnicas y saberes científicos, entre los que adquieren centralidad las estadísticas, como así también la creación de determinadas instituciones. Específicamente en el campo de la educación, esta forma de regulación de poblaciones se manifiesta en la progresiva centralidad que adquieren en el diseño e implementación de políticas una serie de tasas e indicadores, tales como los índices de escolarización, alfabetización, fracaso escolar, deserción, repitencia, sobreedad, etc. Asimismo, cabe mencionar la progresiva masificación y centralidad que adquieren en los diagnósticos las evaluaciones estandarizadas de rendimiento académico del tipo PISA. Sin embargo, el autor aclara en otro de sus cursos que: "es preciso comprender las cosas no como el reemplazo de una sociedad de soberanía por una sociedad de disciplina y luego de una sociedad de disciplina por una sociedad, digamos, de gobierno. De hecho, estamos ante un triángulo: soberanía, disciplina y

gestión gubernamental, una gestión cuyo blanco principal es la población y cuyos mecanismos esenciales son los dispositivos de seguridad” (FOUCAULT, 2006:135).

Por otro lado, el desarrollo histórico de los sistemas educativos nacionales, su difusión, universalización y progresiva democratización formal han posibilitado el surgimiento de proyectos político-pedagógicos de carácter contra-hegemónico, orientados a generar en el plano superestructural las condiciones de posibilidad para el cambio social en sus diversas manifestaciones político-programáticas –ya sean éstas reformistas o revolucionarias-. Desde estas perspectivas, la acción pedagógica institucionalizada es abordada en términos de una herramienta política susceptible de contribuir al desarrollo del pensamiento autónomo y crítico de los individuos, como así también a la promoción de prácticas colectivas de carácter colaborativo, cooperativo o solidario, con miras a la construcción de una masa crítica capaz de construir un nuevo tipo de sociedad. Se inscribe en esta categoría al conjunto de pedagogías y movimientos que se denominan a sí mismas críticas, emancipadoras o liberadoras, constituyendo un heterogéneo complejo de desarrollos teóricos, políticos, pedagógicos, didácticos y experimentales. Cabe mencionar entre ellos al movimiento escolanovista, el cooperativismo escolar, la formación politécnica desarrollada en la URSS, el constructivismo francés, los proyectos político pedagógicos de Simón Rodríguez, José Martí y José Carlos Mariátegui, las experiencias desarrolladas por docentes como Paulo Freire, Luis Iglesias, Olga y Leticia Cossetini o Jesualdo Sosa, entre muchos otros. La incorporación de este conjunto de perspectivas y proyectos contra-hegemónicos en el análisis de los sistemas educativos modernos favorece la construcción de una mirada amplia en torno al campo de disputa en el que éstos se constituyen en el marco de procesos históricos complejos y el desarrollo de las relaciones de fuerza en el campo político y pedagógico.

Algunos debates en torno al concepto de calidad educativa.

El análisis de la problemática de la *calidad educativa* debe enfrentar en primera instancia una serie de ambigüedades inherentes al carácter polisémico del término *calidad*, cuyo empleo en el ámbito de la educación adquiere un nivel aún mayor de complejidad. En este sentido, si bien a lo largo de los últimos tiempos pareciera existir en el ámbito del debate sobre las políticas públicas de educación cierto consenso respecto de la necesidad -más o menos urgente- de elevar permanentemente la calidad de educación, los paradigmas desde los cuales ésta es definida presentan agudos contrastes entre distintos actores sociales y grupos de interés (TIANA, 1998). Se trata por tanto, de un concepto ideológico-político, social e históricamente

determinado, que aparece en el ámbito de las políticas educativas y en el ámbito académico en el marco de la generalización de un modelo productivo industrial orientado hacia la calidad de los resultados centrado en el producto final que, en el ámbito de la educación termina por asimilar calidad en educación con *eficiencia* y a ésta con *rendimiento escolar* (AGUERRODONDO, 1993). Desde esta perspectiva, en tanto concepto complejo y totalizante, el término puede referirse tanto a la calidad del docente, como a la calidad de los aprendizajes, de la infraestructura o de los procesos, entre otras variables susceptibles de ser definidas y medidas de distintas maneras.

Desde un punto de vista pedagógico-didáctico, Delgado (1996) reconstruye tres paradigmas históricos desde los cuales la noción de calidad educativa adquiere connotaciones diversas: el modelo *tradicional*, que aspira al perfeccionamiento de una educabilidad que no necesita ser transformada; la vertiente *modernizante* que, orientada por una lógica medio-fin introduce criterios de eficacia en los procesos y en los medios a la vez que construye metas en términos de capacidades que pueden ser medidos objetivamente y, finalmente, el paradigma *dialéctico*, desde el cual una verdadera mejora en la calidad educativa requiere la superación de los paradigmas anteriores a través de una transformación radical que englobe tanto a los fines de la educación como a los medios y, por supuesto, al proceso mismo de enseñanza y aprendizaje.

Algunos autores han optado por considerar como educación de calidad a aquella que satisface las necesidades de formación o necesidades básicas de aprendizajes que plantea una sociedad determinada en un período histórico determinado (RODRÍGUEZ MENA-GARCÍA, s/f). Se pone de relieve, entonces, la idea de la necesidad social que la educación reviste en distintos momentos históricos, en el marco de proyectos políticos concretos. Es preciso entonces analizar la multiplicidad de demandas que, por su parte, hacen visibles las estructuras económicas, políticas, sociales y culturales sobre el sistema educativo. En este sentido, en diversos contextos se le requerirá al sistema educativo una formación básica con miras a la inserción el mundo del trabajo, la transmisión de todo un conjunto de valores y comportamientos adecuados para la convivencia democrática, la reproducción de pautas culturales tendientes a la integración social, etc. En este sentido, la calidad educativa puede ser abordada en términos de la consistencia entre el proyecto político general vigente en la sociedad y el proyecto educativo que opera en la práctica (AGUERRODONDO, 1993).

Desde un enfoque técnico, el análisis de la calidad educativa abarca tres dimensiones, a saber: En primer lugar emerge el *eje epistemológico*, construido en función de una determinada concepción acerca del conocimiento, la conformación de distintas áreas disciplinarias y una definición acerca de qué se entiende por contenido. Luego puede

hablarse del *eje pedagógico*, en el que entran en juego variables tales como las características que definen al sujeto de la enseñanza, la modalidad que determina cómo aprende quien aprende y cómo enseña quien enseña. Finalmente, el *eje de organización* comprende tanto la estructura académica –entendida como la determinación de los niveles y ciclos que se incluyen y la extensión del período de escolarización obligatoria-, la institución escolar –atendiendo a la organización del tiempo y el espacio como así también la configuración del poder institucional- y la conducción y supervisión, es decir, el gobierno del sistema educativo y de las instituciones escolares (AGUERRODONDO, 1993).

De este modo, una vez asumido en su complejidad el carácter multidimensional del fenómeno de la calidad educativa, los indicadores utilizados tradicionalmente para evaluar los sistemas educativos –tales como cobertura, repitencia, deserción, etc.- se tornan no sólo obsoletos, sino también insuficientes (Toranzos, 1996).

Educación privada y ciclos de acumulación del capital.

La problemática de la regulación del estado respecto de la educación privada puede ser abordada atendiendo a las determinaciones concretas que asume el sistema educativo en función de los ciclos de acumulación del capital. En este sentido, M. Fernández Enguita (1985) observa que en ciertos períodos históricos favorables desde el punto de vista de la valorización del capital en el sector productivo, el Estado burgués asume plenamente las funciones de construcción de hegemonía, contribuyendo a garantizar de este modo -en el marco de un conjunto mucho más amplio de políticas públicas- las condiciones generales de la producción. Por el contrario, en aquellas fases en las que el ciclo de acumulación enfrenta una serie de obstáculos para la valorización de una masa siempre creciente de capital en las esferas de la producción, se torna necesario desmontar aquellas instituciones del Estado que asumían una parte del costo laboral a través de políticas sociales, de modo que una porción del capital sin invertir pueda apropiarse de la explotación de esos servicios asumiendo la forma de capital de servicios o capital que produce mercancías (Fernández Enguita, 1985). En estos períodos, la función asumida por las instituciones del estado en esa área particular de la educación –a la vez que asumiendo la administración y gestión de la educación pública- es más bien de fiscalización y control, destinando a la vez distintos montos de subsidios hacia el sector privado de la educación. Si bien este tipo de procesos tiene lugar de modo marcado en el marco de la transición del denominado *Estado de bienestar* al *estado neoliberal*, un breve recorrido a lo largo de la historia de la educación privada en la Argentina -particularmente en la Ciudad de Buenos Aires- demuestra que se trata una

sucesión cíclica de fases por las que atraviesa el sistema educativo de modo sistemático. En este sentido, R. Donaire (2009) ha realizado un trabajo de relevamiento y sistematización de investigaciones historiográficas en relación al desarrollo histórico de la educación en la Argentina, en el que puede observarse con claridad la evolución –expresada en términos de continuidades y rupturas- del sector de la educación de gestión privada desde el período colonial. Surge entonces la necesidad de contrastar con mayor profundidad las sucesivas transformaciones que presenta sistema educativo a lo largo de su historia respecto de los ciclos de acumulación del capital en cada una de sus fases y los procesos políticos que caracterizan cada uno de dichos periodos.

El carácter público de la educación privada.

El *carácter público de la educación de gestión privada* constituye una dimensión central desde el enfoque teórico adoptado. En este sentido, R. Perazza y G. Suárez (2011) observan, desde la perspectiva de la responsabilidad del Estado en materia educativa, que el proceso de regulación normativa de la enseñanza privada se consolidó en nuestro país a partir de la década de 1960 a través de una serie de decretos –N° 15 y 371 de 1964 y 12.179 de 1960- que otorgan a este sector un estatus normativo equiparable al estatal en aspectos relacionados con el otorgamiento de subsidios, el otorgamiento de certificación y titulación correspondiente y su declaración en tanto entidades administrativas con gestión propia. A su vez, remarcan la innovación que implica la estipulación normativa neoliberal respecto del carácter público que asume el sector privado a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación N° 24.195 de 1993 y la Ley de Transferencia N° 24.049 de 1992 en el marco de un clima cultural fuertemente marcado en el plano discursivo por la defensa de las libertades de mercado y de enseñanza, como así también por la crítica a toda regulación estatal. Asimismo, los autores agrupan las demandas corporativas del sector privado en torno a cuatro ejes: el otorgamiento de subsidios o aportes en dinero, la consagración de la libertad de enseñanza, su participación en el diseño de políticas en tanto integrantes formales y reales del sistema educativo y la designación de funcionarios, inspectores y supervisores en el sector formados en y provenientes del mismo. En tanto la Ley Nacional de Educación N° 26.206 establece en su artículo n° 62 que: “los servicios educativos de gestión privada estarán sujetos a la autorización, reconocimiento y supervisión de las autoridades educativas jurisdiccionales correspondientes”, ésta última demanda constituye un terreno de disputa estratégico en lo que refiere a la definición, control y seguimiento de políticas educativas a la vez que acentúa la complejidad que asume en el plano del desarrollo

de la relación de fuerzas el carácter público de la enseñanza privada. Por otro lado, el art. n°63 de la norma establece derechos y obligaciones para las instituciones privadas:

“a) Derechos: crear, administrar y sostener establecimientos educativos; matricular, evaluar y emitir certificados y títulos con validez nacional; nombrar y promover a su personal directivo, docente, administrativo y auxiliar; formular planes y programas de estudio; aprobar el proyecto educativo institucional de acuerdo con su ideario y participar del planeamiento educativo.

b) Obligaciones: Cumplir con la normativa y los lineamientos de la política educativa nacional y jurisdiccional; ofrecer servicios educativos que respondan a necesidades de la comunidad; brindar toda la información necesaria para la supervisión pedagógica y el control contable y laboral por parte del Estado”.

Gobierno de la educación.

Se entenderá por gobierno de la educación al conjunto de tecnologías y dispositivos orientados a la regulación, el control y la toma de decisiones en los distintos ámbitos que conforman un sistema educativo, tanto en el nivel de los órganos ministeriales como en las instituciones educativas y en las aulas. Se trata, en este sentido, de analizar el complejo de proyecciones y prácticas político-pedagógicas en las que se resuelve, de distintas maneras, la tensión entre el diseño, la implementación y el control de un conjunto de políticas públicas diseñadas en el ámbito nacional y jurisdiccional y el desarrollo de proyectos institucionales elaborados por las instituciones educativas privadas y la comunidad en la que éstas se insertan. De este modo, esta investigación intentará problematizar, en el marco de la disputa entre un complejo entramado de proyectos político-pedagógicos más amplio, el carácter y las manifestaciones concretas que asumen algunas directrices emanadas de políticas educativas -en tanto políticas de Estado- en escuelas de gestión privada de la Ciudad de Buenos Aires. Se presenta entonces la pregunta acerca de las derivaciones concretas del carácter público de este tipo de instituciones y el nivel de obligatoriedad que revisten las políticas públicas educativas para este tipo de instituciones.

A través del concepto de *gubernamentalidad*, M. Foucault (2006) introduce un abordaje de la problemática del arte de gobernar, cuyo eje es la articulación que comienza a desarrollarse a partir del siglo XVIII, entre la idea de *población* en tanto fin y objeto de intervención del gobierno, el surgimiento de la *economía política* como disciplina científica y a los *dispositivos de seguridad*, en tanto instrumentos técnicos basados en las nociones de probabilidad, el cálculo de costos y el establecimiento de

medias óptimas o aceptables en términos estadísticos, aplicables a distintos fenómenos sociales. El autor define el concepto en estos términos: “con esta palabra ‘gubernamentalidad’, aludo a tres cosas. Entiendo el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber la economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad. Segundo, por ‘gubernamentalidad’ entiendo la tendencia, la línea de fuerza que, en todo Occidente no dejó de conducir, y desde hace mucho, hacia la preeminencia del tipo de poder que podemos llamar ‘gobierno’ sobre todos los demás: soberanía, disciplina, y que indujo, por una lado, el desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno, [y por otro] el desarrollo de toda una serie de saberes. Por último, creo que habría que entender la ‘gubernamentalidad’ como el proceso o, mejor, el resultado del proceso en virtud del cual el Estado de justicia de la Edad Media, convertido en Estado administrativo durante los siglos XV y XVI, se ‘gubernamentalizó’ poco a poco.” (Foucault, 2006: 136). Como se ha advertido más arriba no es correcto, desde una perspectiva estrictamente foucaultiana, el abordaje de modos de gobierno en términos de la sucesión cronológica de una serie de tecnologías que van reemplazando a otras. En este sentido, el análisis riguroso de determinados fenómenos sociales desde una perspectiva de gobierno presenta diversas formas de articulación de dispositivos de soberanía con tecnologías disciplinarias y modos de gobierno de poblaciones. En el campo de la educación se observa una combinación de técnicas de soberanía y dispositivos disciplinarios –que tienen lugar fundamentalmente al interior de las aulas, como así también en el gobierno de las instituciones- con la implementación de una serie de tecnologías biopolíticas centradas en la producción de estadísticas –tasas de escolarización, alfabetización, repitencia, abandono escolar, evaluaciones estandarizadas, etc-

En esta línea de análisis, O. Graizer plantea que los controles y regulaciones externas respecto de lo que sucede en las escuelas es inherente a la constitución de los sistemas educativos nacionales: *“la organización educativa moderna no ha podido dictar sus propias normas y reglas de funcionamiento. En los inicios de los sistemas educativos nacionales el control de las instituciones y de lo que en ellas sucedía fue una preocupación tanto de los nuevos funcionarios estatales como de los intelectuales que pensaron y diseñaron esos sistemas”* (GRAIZER, 2007:3). El autor afirma que en el caso argentino, ello implicó la temprana creación de una burocracia a cargo del control de lo que sucedía en las escuelas. Sin embargo, a diferencia de aquellos

períodos en los que el ejercicio del poder era más cercano a formas disciplinarias, las racionalidades de gobierno del sistema en la etapa neoliberal otorgan un papel central a la autonomía escolar -en tanto autonomía regulada, es decir, heterónoma-. Sin embargo, en otro texto, el autor advierte acerca de la relevancia que adquieren otros actores sociales y políticos en el gobierno de la educación: *“poner el foco en el gobierno del sistema, en su gubernamentalización, no se reduce al estudio o análisis de la burocracia del Estado, en tanto permite considerar una diversidad de localizaciones del ejercicio del gobierno en una matriz que, si bien tiene al Estado como un agente central, no es el único que opera en la trama de poder del Sistema Educativo. Aquí se pueden identificar a otras agencias como las universidades, las editoriales, los think tanks, a expertos de diverso tipo, organizaciones que incorporan como área de trabajo a la educación, etcétera”* (GRAIZER, 2010: 9).

El gobierno de la educación en perspectiva histórica.

En un trabajo centrado en el desarrollo histórico de la política educacional en tanto disciplina académica, N. Paviglianiti (1993) reconstruye los diversos enfoques que fueron estructurándose al respecto a lo largo de la historia del sistema educativo argentino. En este sentido, la autora observa que en el marco de la gestación y organización de los sistemas educativos modernos, el debate se centra en la disputa entre el Estado y las Iglesias por el monopolio de la educación, que se ve reflejado principalmente en el plano normativo y en una serie de controversias respecto del actor más adecuado para llevar adelante el proyecto educativo, fijar los contenidos obligatorios y validar los títulos. Luego, a lo largo de las décadas de 1940 y 1950, la reflexión se enfoca en el rol del Estado en la educación sistemática, tanto desde perspectivas teóricas como políticas, orientadas estas últimas a la intervención concreta en los establecimientos educativos. La autora plantea que esta escisión entre teoría y práctica es problematizada en la obra de Americo Ghioldi, quien *“define a la política educacional como ‘la teoría y la práctica de las actividades del Estado en materia de educación pública [...]’. El énfasis en la disciplina está puesto en la gobernabilidad de los sistemas escolares; en consecuencia, distingue tres órdenes o esferas propias de la Política Educacional: la legal, la administrativa y la pedagógica”* (PAVIGLIANITI, 1993:4). De este modo, los estudios comienzan a enfocarse en tres grandes áreas que la autora denomina *clásicas*: los *aspectos político-educativos generales*, los *aspectos generales de la organización académica del sistema educativo* y *aspectos generales del gobierno y administración del sistema*. Más adelante, a lo largo de las décadas de 1960 y 1970, destaca la preeminencia de los enfoques del *desarrollo* y del *capital humano*, centrándose la mirada en aspectos tales

como el crecimiento, la distribución, la eficiencia y la eficacia de los sistemas educativos y otorgándole un papel central a la planificación de la educación – encarada ésta tanto desde perspectivas políticas como técnicas-. Se incorpora entonces una cuarta área temática: el *panorama de la situación educativa*, cuyas preocupaciones se relacionan con los alcances reales que tienen en la población los sistemas educativos, abarcando problemáticas como crecimiento y distribución de la matrícula por niveles, modalidades, especialidad y sectores sociales; grado y tipo de escolarización de la población infantil y joven, rendimiento escolar cuantitativo, analfabetismo y máximo nivel educativo alcanzado; crecimiento y distribución de la matrícula según autoridad responsable –nacional, provincial o municipal- y participación del sector privado; indicadores de crecimiento económico y composición ocupacional y educacional de la fuerza de trabajo, entre otras. Aparece también a partir de los años 70 una creciente difusión de las teorías críticas, que la autora divide en tres corrientes: la *contraescolarista* –Illich y Reimer-, la *desescolarizante* –Freire- y la *marxista-estructuralista* –Althusser-, que son luego desplazadas en el marco de la última dictadura militar. Finalmente, la autora observa que con la restauración democrática, comienzan a plantearse nuevas áreas de estudio por iniciativa de *corrientes pedagógicas progresistas*. Subraya la creciente polarización en el acceso a la educación, el vaciamiento de contenidos y el predominio de modelos pedagógicos *instrumentales* y el interés de los sectores dominantes por el control del sistema educativo. En ese marco, la relación entre política y educación se reconstruye a partir de la necesidad de lograr una mayor igualdad y democratización de los sistemas educativos.

Gobierno de la educación en el siglo XXI.

En un artículo más reciente, enfocado en procesos de articulación entre instituciones educativas e instancias gubernamentales en lo que refiere específicamente a políticas de inclusión en cuatro países del Mercosur, A. Serulnikov (2008), abre una serie de interrogantes en torno al posible impacto, eficacia y significatividad que adquieren, desde la perspectiva de las instituciones educativas, una serie de programas diseñados en instancias centralizadas. En este sentido, propone una línea de análisis centrada en el carácter que adquiere la implementación de dichos programas, distinguiendo estrategias de *intervención*, más asociadas a la *bajada de línea política* a las aulas, y estrategias de *interlocución*, que suponen un mayor margen de discusión, decisión y acción por parte de los actores involucrados en las instituciones educativas. La autora sostiene que, en algunos casos, una vez transcurrido el proceso de *aterrizaje* de los diversos programas, éstos “*comienzan a echar raíces en las*

escuelas, logran adaptarse e incluso crecen con brío propio e inusitado, en otros sustratos. Al momento de la reconstrucción de los hechos, se definen como 'los proyectos pedagógicos de tal o cual escuela', no ya de secretarías o ministerios; con conciencia de agradecimiento, de necesidad en relación con los recursos que éstos les suministran y también de haber crecido, de ser fuertes, como dicen algunas de ellas 'de haberse empoderado'" (SERULNIKOV, 2008: 12). Asimismo, hace referencia a un conjunto más amplio de articulaciones que tienen lugar en la implementación de los programas, que exceden las establecidas entre las instituciones educativas y las instancias centrales de gobierno: *"la llegada de un programa de política educativa a las escuelas implica, junto con una serie de líneas de acción que se ordenan según un propósito central, el suministro de diversos recursos: programas de capacitación para los docentes, instancias de asesoramiento y seguimiento de especialistas y/o recursos didácticos, equipamiento escolar y/o edificio; u otros, como el financiamiento de viajes de trabajo o de intercambio con otras escuelas"*. (SERULNIKOV, 2008:33)

IV- Breves reflexiones finales

La categoría gobierno de la educación resulta pertinente para el abordaje de la temática propuesta en el marco de esta investigación, en tanto permite complejizar el análisis a partir de la problematización respecto del rol del Estado y de otros actores sociales en el diseño, implementación y control de políticas educativas.

Se observa que a lo largo del desarrollo histórico del sistema educativo argentino, la regulación del mismo por parte del Estado adquiere connotaciones diversas en la medida en que éste configura progresivamente una serie de saberes, tecnologías y dispositivos orientados a influir, con mayor o menor éxito, en la cotidianeidad de las instituciones educativas. En este sentido, el despliegue de políticas neoliberales a partir de la década de 1970 parece haber inaugurado un proceso en el que progresivamente comienzan a adquirir relevancia nuevos actores políticos y sociales en el gobierno del sistema educativo, entre los que cabe destacar a universidades, comités de expertos, organismos internacionales, empresas editoriales y fundamentalmente, instituciones educativas privadas. Sin embargo, en tanto el Estado continúa reservándose para sí la responsabilidad imprescriptible, indelegable e inalienable de educar a la totalidad de la población, su capacidad de influir en lo que sucede en las aulas del sector privado constituye un aspecto específico que se inscribe a la vez en el marco de una problemática mucho más amplia, que es la del gobierno del sistema educativo en general. Será menester entonces, avanzar en la

lectura de otros abordajes teóricos en torno a la categoría gobierno de la educación a los fines de enriquecer y complejizar el análisis desde esta perspectiva.

Asimismo, la construcción de un marco teórico sólido, coherente y adecuado para el desarrollo del programa de investigación planteado requerirá en primera instancia de una serie de relecturas específicas relacionadas con el papel del sistema educativo en el orden social capitalista, entre las que cabe consignar la teoría de la *reproducción* en P. Bourdieu, el despliegue de *las tecnologías del yo* en M. Foucault y una profundización en el análisis del concepto de *hegemonía* en A. Gramsci. Por otro lado, se presenta la necesidad de avanzar, simultáneamente, en la construcción del nivel más general del marco teórico, enfocado en el análisis del orden social capitalista y el complejo de especificidades y tensiones que plantea su fase neoliberal.

Bibliografía

- AGUERRONDO, I. (1993): "La calidad de la educación: Ejes para su definición y evaluación", Revista Interamericana de Desarrollo Educativo. La Educación, año XXXVII, No 116, III, pp. 561 - 578. disponible en <http://www.campus-oei.org/calidad/aguerrondo.htm>
- ALLIAUD, A. (1992): "Los maestros y su historia. Un estudio socio-histórico sobre los orígenes del magisterio argentino, Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires (mimeo)
- ASIJ (2010): "Subsidios estatales a escuelas de gestión privada en la Ciudad de Buenos Aires. Falta de transparencia y profundización de las desigualdades educativas": TFI.
- CTERA (2005): "Informe Argentina", en CTERA, CNTE, COLEGIO DE PROFESORES, AFUTU-FENAPES, LPP: "Las reformas educativas en los países del Cono Sur": CLACSO
- DELGADO, K. (1996): *Evaluación y calidad de la educación. Nuevos aportes, procesos y resultados*. Santa Fe de Bogotá, Colombia: Cooperativa Editorial Magisterio.
- DONAIRE, R. (2009): "La clase social de los docentes. Condiciones de vida y de trabajo en Argentina desde la colonia hasta nuestros días", ediciones CTERA, Bs. As.
- DURKHEIM, E. (1895). (Ed. 1997): "Las reglas del método sociológico", Akal ediciones, Madrid.
- FERNÁNDEZ ENGUITA, F. (1985): "Trabajo, escuela e ideología", ed. Akal, Madrid.
- FOUCAULT, M. (1975). (Ed. 1989): "Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión", Siglo XXI editores, Buenos Aires.
- FOUCAULT, M. (2000): "Defender la sociedad", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- FOUCAULT, M. (2006): "Seguridad, territorio, población", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- GRAMSCI, A. (1931). (ed. 1998): "Cartas desde la cárcel", ed. Nueva Visión, Buenos Aires.
- GRAIZER, O. (2007): "Autonomía escolar como tecnología de gobierno, resistencia y autogobierno", ponencia presentada en el I Coloquio Ibero Americano de Política y Administración de la Educación, ANPAE, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.
- GRAIZER, O. (2010): "El gobierno de las organizaciones educativas, el gobierno de la educación. Apuntes para su estudio", en Itinerarios Educativos n° 4, Universidad del Litoral – FHUC.

- GUTIÉRREZ, M.E. (2008): “LA REALIDAD DE LOS DERECHOS LABORALES de los trabajadores docentes privados”, en Revista Fundación Médica Jurídica año III n° 7, Septiembre de 2008
- HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN (2006): “Ley de Educación Nacional n° 26.206”, Bs. As.: Ministerio de Educación - Presidencia de la Nación
- LAZO PRIETO, J.M. (1991): “Las ideas pedagógicas de Antonio Gramsci”, en Revista Signos Teoría Y Práctica De La Educación Número 4, pags. 4-11, mimeo.
- MARX, K. (1867). (ed. 2003): “El Capital. Crítica de la economía política. Libro Primero. Tomo II”, Siglo XXI ed., Bs. As.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN C.A.B.A (2010): “Panorama Educativo”, publicación de la Dirección Operativa de Investigación y Estadística del G.C.B.A.
- PAVIGLIANITI, N. (1993): “Aproximaciones al desarrollo histórico de la política educacional”, en “Serie Fichas de Cátedra”, Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, Bs. As.
- PERAZZA, R. y SUÁREZ, G. (2011): “Apuntes sobre la educación privada”, en: PERAZZA, R. (Coord.): “Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina”, Bs. As.: Aique
- PORTANTEIRO, J.C. (1988): “*Gramsci y la educación*”, en: “Sociología de la educación. Corrientes contemporáneas”, Centro de Estudios Educativos A.C. México, mimeo.
- RODRÍGUEZ-MENA GARCÍA, M. (1995), “*La calidad de la educación. Un problema actual*”, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, Ciudad de La Habana, Cuba.
- SERULNIKOV, A. (2008): “*Políticas públicas de inclusión: entre el gobierno de la educación y las escuelas. Reflexiones a partir de la documentación narrada de experiencias de inclusión*”, OEA, Proyecto Hemisférico “Elaboración de políticas para la prevención del fracaso escolar”, Subregión MERCOSUR
- TIANA, A. (1998): “Evaluación de la calidad de la educación: Modelos e indicadores”. En Biblioteca Virtual de la OEI.
- TORANZOS, L (1996): “Evaluación y calidad”. En Revista Iberoamericana de Educación. No 10 enero - abril, pp. 63-78, Madrid.