

LOS IMPERATIVOS DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DE LOS 90*

Guillermina TIRAMONTI**

Resumo: A globalização está dando novo significado às tradicionais desigualdades, que agora se fundamentam no controle diferenciado da mudança tecnológica. Os países da periferia, excluídos da possibilidade de intervir nessa configuração de ordem mundial, iniciaram um processo de conversão econômica, destinado a adaptar-se a ele e gerar algum circuito que lhes permita incorporar-se ao intercâmbio. Em meados da década de 80, a América Latina melhorou as taxas de alfabetização e de escolarização, ainda que tenha um longo caminho a percorrer no campo da inclusão. O processo de inclusão educacional trouxe inovações pedagógicas e administrativas, mas foi acompanhado por um deterioramento dos salários e das condições do trabalho docente. Está havendo uma reconfiguração do sistema educativo, a partir da definição do espaço social que ocupa a escola. O desenvolvimento dos meios de comunicação massiva, da informática, da grande variedade de recursos tecnológicos que aparecem no mercado, geram circuitos de informação e saberes alheios à escola e que competem com ela. Questiona-se o espaço escolar como o único possível para difusão cultural e a incorporação do conhecimento social produzido.

Palavras-chave: Sociologia da educação - Reformas da educação - Educação na América Latina - Sistemas educativos nacionais

En los años 80 América Latina inicio un proceso de modernización que en una primera etapa se centro en la esfera política y consistió en la recuperación de los regímenes de gobierno democráticos. En una segundo momento el cam-

* Conferência proferida no I Congresso de Ciências da Educação – Perspectivas de Investigação, realizado em Araraquara (UNESP – Faculdade de Ciências e Letras), de 19 a 21 de outubro de 1997 e em São Paulo (USP – Faculdade de Educação) em 22 e 23 de outubro de 1997. A realização do Congresso contou com o apoio técnico e financeiro da FUNDUNESP, do BANESPA e do CNPq (Taxas de Bancada) – Programa de Pós-Graduação em Educação da FEUSP, Áreas Temáticas: Cultura, Organização e Educação; Didática, Teorias de Ensino e Práticas Escolares; História da Educação e Historiografia.
** Coordenadora da Área Educação e Sociedade” da FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), sede Argentina e docente na Universidad Nacional de La Plata – Argentina.

bio estuvo orientado a modificar el modelo de desarrollo imperante e iniciar un proceso de reestructuración de la economía tendiente a incorporar a la región al flujo del intercambio mundial de bienes y servicios.

De allí en más el objetivo prioritario es adaptarse a un proceso de globalización que contiene una fuerte amenaza de exclusión para los países no avanzados. En efecto, durante la década del 80 es E.E.U.U., Japón y Europa occidental la triada que monopoliza tanto el intercambio económico como financiero. En este sentido es importante destacar que de 4.200 alianzas estratégicas que han realizado las empresas del mundo entero durante los 80' el 92% se han hecho entre firmas de los países de la triada. De la misma manera las plazas financieras de Nueva York, Tokio y Londres controlan más del 80% de las transacciones que se efectúan anualmente sobre los mercados financieros del mundo (García Guadilla, 1996). La participación decreciente de América Latina en el comercio internacional señala el carácter marginal de su inserción (Lechner, 1993).

La globalización es una nueva organización del orden mundial que está resignificando las tradicionales desigualdades que ahora se fundamentan en el control diferencial del cambio tecnológico. Para algunos autores y estadistas el escenario mundial aparece configurado por una mano invisible depositaria de una soberanía que ha sido perdida por los países. Bergesen (1982) por ejemplo sostiene que ha llegado el momento de efectuar otro cambio radical en la conceptualización del orden global y concebirlo como una «realidad colectiva exógena de naciones» que plantea a priori las relaciones sociales mundiales de producción que determinan a su vez las relaciones comerciales y de intercambio entre el núcleo y la periferia. De acuerdo a esta perspectiva, el sistema mundial tiene sus propias leyes de movimiento que son a su vez determinantes de las realidades sociales, políticas y económicas de las sociedades nacionales que abarca.

Los países de la periferia, excluidos de la posibilidad de intervenir en la configuración del orden mundial, han iniciado un proceso de reconversión económica destinado a adaptarse a él y generar algún circuito que les permita incorporarse al intercambio.

La modernización aparece entonces como una exigencia insoslayable para evitar quedarse al margen del «movimiento de la historia». Esta urgencia imprime un carácter netamente economicista a las propuestas modernizadoras y

permite sostener la inexistencia de alternativas al paradigma sobre el que se asienta el proceso de reconversión en los países de la región.

Paralelamente y como parte del mismo proceso, asistimos a cambios muy profundos en el campo de la organización societal. El Estado agente vertebrador del orden constituido desde la modernidad esta siendo desplazado de este espacio privilegiado y central en favor de la racionalidad del mercado que aparece como la única capaz de recrear un orden compatible con las exigencias de competitividad internacional.

En la pérdida de legitimidad y relevancia social de los Estados nacionales convergen elementos provenientes tanto del proceso general de globalización y reconversión del modelo de desarrollo como otros resultantes de la situación específica de América Latina.

Por un lado, la globalización ha generado una pérdida fuerte de autonomía de los Estados Nacionales que deben ceder su capacidad decisoria a manos de los capitales transnacionalizados, de los organismos de financiamiento internacional, de una red internacional de instituciones que cada vez más construyen las líneas políticas a las que deberán adaptarse los países de la región (Held, 1992). Sin duda la situación de los países no es homogénea y estos usufructúan diferentes márgenes de autonomía en función de su propia historia, la fortaleza de sus clases dirigentes, la capacidad técnica de sus burocracias y las opciones que sus gobernantes realicen a la hora de articularse externamente.

A esta disminución de la autonomía estatal se le suma la deslegitimación de la política como organizadora del orden societal. El agotamiento del modelo Keynesiano de desarrollo se explica como un resultado de la supremacía de la lógica política por sobre las necesidades de la acumulación. Bell es tal vez el autor que más clara y tempranamente planteó la disyunción entre la cultura y las exigencias de la acumulación y el papel que jugaba la política en la modificación del patrón distributivo que generaba el mercado.

En el caso específico de América Latina, el cuestionamiento del Estado estuvo asociado a la discusión sobre el autoritarismo y la utilización que éste hizo de su aparato burocrático para operacionalizar una propuesta destinada a someter a través de la violencia cualquier expresión disidente de la sociedad Civil (Lechner, 1985, O'Donell, 1985).

El burocratismo, la colonización del Estado en manos de las grandes empresas, las practicas clientelares y la creciente presencia de corrupción completan un cuadro de fuerte veto a la política y a su operador central que es el Estado.

El resultado más impactante de los cambios antes señalados es sin duda la emergencia de un creciente grupo de expulsados del mundo del trabajo que conlleva a un fenómeno de desafiliación social (Castel, R. 1997) que se manifiesta en claros indicadores de desintegración. La globalización económica ha acentuado las desigualdades aún en los países que habían logrado, a través de la continuidad en las políticas de bienestar, niveles altos de homogeneización de las condiciones de vida de su población. En ellos, la nueva cuestión social ocupa un lugar de relevancia tanto en la agenda de los cientistas sociales (Rosanvallon, 1995, Castel, 1997, Gorz, 1995) como en sus elencos políticos.

Esta misma problemática adquiere otro significado y dramatismo en una región que se ha caracterizado desde siempre por la desigual distribución de los ingresos y la carencia de redes de asistencia pública que provean de niveles mínimos de contención.

Los sistemas educativos de la región se encuentran, a nuestro entender, sobre-determinados por este contexto de globalización, desintegración y reconversión del lugar social del Estado.

Sostendremos en este texto que los sistemas están tensionados entre el imperativo de la inserción, la reconstitución de los dispositivos regulatorios del Estado y la demanda por la integración societal.

El imperativo de la inserción.

La globalización genera circuitos mundiales de circulación de bienes, servicios y recursos humanos que rompen con las fronteras nacionales generando nuevas exigencias para todos aquellos (países, empresas y personas) que pretenden participar del intercambio mundial.

En este campo, como en el estrictamente nacional, pende sobre los actores (países, empresas y personas) una fuerte amenaza de exclusión. Es por esta razón que desarrollar estrategias que proporcionen condiciones de mayor competitividad ha pasado a ser la cuestión que hegemoniza las agendas de este fin de siglo.

Los Estados Nacionales ocupados hasta la década del 70^a en la regulación política de los mercados internos y en la mediación del conflicto por la distribución de la riqueza están abocados hoy a la tarea de garantizar condiciones nacionales (legales, políticas y sociales) que posibiliten la articulación de los agentes en el intercambio internacional. Tanto la apertura de las economías como la formación de bloques integrados constituyen dos caras de una misma estrategia con la que los países intentan reacomodarse a las nuevas reglas de juego internacional y conservar alguna capacidad de control sobre los mercados.

El imperativo de la inserción no solo está transformando el lugar y el papel de la política y del mercado en los contextos nacionales y las concepciones teórico-ideológicas en que estas relaciones se fundamentan y legitiman, sino que además, está modificando las metas específicas de las diferentes políticas sectoriales.

En el campo educativo el mejoramiento de la calidad de los servicios se ha constituido en el concepto estelar que organiza el conjunto de las retóricas propositivas para el sector. En estos años cuando se habla de calidad se hace referencia a la formación de los individuos en competencias que se definen a la luz de los requerimientos de un mercado de empleo y consumo que se está reconfigurando como consecuencia de las estrategias que los distintos países despliegan para acomodarse a las nuevas reglas del intercambio.

La apelación en favor de una educación de calidad encuentra a los países en situaciones muy dispares respecto de la consecución de la meta de la universalización de la escolarización que acompañó las políticas de integración social que caracterizaron el período Keynesiano. A mediados de los 80 si bien la región había mejorado las tasas de alfabetización y de escolarización aún tenía un camino largo que recorrer en el campo de la inclusión. El analfabetismo en países como Bolivia alcanzaba 22,5% o en Perú 14,9% y había descendido al 4,7% en Argentina. Se había logrado un promedio de escolarización del 80% en el nivel primario pero en el nivel secundario las tasas de escolarización netas eran aún muy bajas, Chile y Argentina eran los mejor posicionados con el 55% y 53% respectivamente, pero Bolivia tenía un escaso 27% y Brasil solo el 16%. La región dedicaba el 4% de su P.B.I. a la educación (Asia y Oceanía destinaban el 5,8%, EEUU 5,2%) y más del 80% del mismo estaba destinado a sueldos docentes, que por otra parte estaban en franco deterioro (Unesco, 1997). En la

Argentina la gran caída de los salarios se registra en el año 86. En 1990 el salario real de un docente representa escasamente un 55% del que gozaba en 1976 (Birgin, 1997)

A pesar de las limitaciones en la consecución de la universalización de la educación, fue la expansión matricular el rasgo que caracterizó el período que se extiende hasta los años 80. Este proceso de inclusión educativa que se llevó a cabo sin que mediara inversión para la incorporación de innovaciones pedagógicas y organizativas y estuvo acompañado por un permanente deterioro de los salarios y las condiciones de trabajo docente. La imprevisión en la provisión de los medios generó un fuerte deterioro de la calidad educativa que en trabajos anteriores hemos denominado como desjerarquización cognitiva (Braslavsky, y Tiramonti, 1990) que exigía políticas activas del estado en pos de su mejoramiento. Los primeros diagnósticos planteaban la necesidad de recuperación de la especificidad educativa entendiéndolo por ello una priorización de la tarea pedagógica que había sido desplazada por una función netamente socializadora y por el asistencialismo en las instituciones encargadas de atender a los sectores populares.

Como ya señalamos, los años 90 vienen acompañados por el imperativo de la inserción. En el campo educativo se trata de pasar de políticas (ya sea de calidad o de incorporación social) centradas en el principio de la equidad o la igualdad de oportunidades a un conjunto de acciones que se justifican por las exigencias de la inserción.

La calidad pensada como requisito de la equidad imponía atender a la provisión de recursos que permitieran generar en el conjunto del sistema condiciones de mejoramiento de sus prácticas educativas. La exigencia de la inserción, a la luz de los imperativos del mercado, resemantiza el concepto de calidad incluyendo elementos de excelencia, distinción y construcción de ventajas comparativas que presionan en favor de una fuerte diferenciación del sistema para la formación de recursos humanos que ocupen los nuevos rangos y sitios que caracterizan la estructura socio-ocupacional de los países periféricos de este fin de siglo. Se trata, en definitiva de generar recursos humanos con la calificación requerida para operar articulando al escenario globalizado a las organizaciones empresariales, a las burocracias del Estado, a los organismos académicos, etc., y a su vez dar una formación en la base que responda a las exigencias del mercado laboral.

Se produce así, un doble movimiento de concentración de los esfuerzos públicos en favor de la producción de una determinada calidad educativa. Este movimiento es secuencial. En primer lugar se constituye a la calidad como objetivo prioritario lo que permite secundarizar las políticas destinadas a satisfacer las demandas de incorporación, en un segundo momento se la redefine a la luz de las exigencias de la competitividad y se privilegian aquellas acciones de impacto más inmediato en la conformación del circuito de elite y se abandonan las políticas de largo plazo que son las que se requieren para generar un mejoramiento de la calidad en el conjunto del sistema.

En líneas generales el Estado Nacional concentra sus esfuerzos en la producción de una serie de insumos técnicos que puede producir centralmente a un costo que no exige modificar la pauta de distribución del ingreso y los pone a disposición del sistema. Estos insumos contienen elementos diferenciadores que trataremos de explicitar.

En primer lugar se basan en una configuración simbólica cuyas claves solo pueden ser decodificadas por los integrantes de una misma comunidad cultural. El diseño supone entonces la existencia de homogeneidad en países caracterizados por la fragmentación. La histórica desigualdad de la región profundizada en la última década por los efectos sociales de la reconversión económica, genera formaciones culturales diversas que requieren a su vez propuestas diferenciadas. En un medio fragmentado las propuestas que interpelan e incorporan positivamente a determinados sectores socio-culturales resultan expulsivas para otros o inadecuado para actualizar sus potencialidades cognitivas y formativas.

En segundo lugar los insumos contienen un alto potencial de calidad que se actualiza mediante la confluencia de otra serie de factores que no son garantizados para todas las instituciones. La definición curricular realizada en la Argentina puede ser citada como un ejemplo de un insumo potencialmente capaz de producir un cambio importante en la calidad de los aprendizajes en la medida que se articulen con docentes, apoyos institucionales y una conformación cultural basada en el criterio de la racionalidad y la performatividad.

Es entonces en la disyunción entre las potencialidades de los insumos y las condiciones reales de las instituciones y las conformaciones culturales de las que estas participan que se genera una nueva diferenciación en el sistema.

Las políticas compensatorias son sin duda un auxilio para las escuelas de los estratos socio-culturales mas desfavorecidos pero no pueden producir las modificaciones requeridas para una apropiación equitativa de los insumos de calidad. Y esto porque mejorar la calidad de los servicios prestados a esos sectores requiere una propuesta pedagógica y organizacional diseñada sobre el dato de sus específicas características socio-culturales, en segundo lugar porque el deterioro de las condiciones de existencia de estas poblaciones y de las instituciones que los acogen construyen una problemática pedagógica de tal complejidad que no puede ser abordada desde las estructuras organizacionales y perfiles docentes hoy presentes en la escuela.

En definitiva cabe concluir que si hay una concentración de los esfuerzos públicos en la producción de insumos con un potencial de calidad que solo se activa con la contribución de condiciones que están presentes en un grupo minoritario de instituciones, se esta operando una transferencia de recursos en favor de la constitución de un circuito de elite que provea de operadores al sector más competitivo de las diferentes actividades de la vida societal.

El imperativo de la regulación

Entre los cambios que se están sucediendo en este fin de siglo cabe destacar, por su capacidad reestructuradora, dos hechos principales. En primer lugar el ya aludido desplazamiento del Estado como organizador central del orden societal y en segundo lugar las limitaciones del trabajo para constituirse en la actividad que articula e integra al conjunto de los miembros de una sociedad.

Ambos reactualizan la problemática de gobernabilidad societal que presidio a la constitución de los estados de bienestar de pos-guerra. En esta ocasión la conformación de la sociedad salarial, la incorporación de las corporaciones obreras al proceso decisorio y la ampliación de la capacidad de intervención del estado en la asignación de los bienes y valores socialmente disputados (Poggi, 1996) conformaron un modelo de dominación en él que se combinaban estos nuevos instrumentos de control a la anterior normatización provista por el marco legal y la regulación cultural ejercida a través de la educación.

El desplazamiento del Estado y la retracción de la sociedad salarial ponen en crisis toda la estructura de control y regulación societal.

En las reformas educativas subyace esta problemática y en ellas se expresa claramente la necesidad de recomponer los dispositivos de regulación y control tanto de la sociedad en su conjunto como de los diferentes sectores de su actividad.

Para el caso de la regulación societal sus aportes más relevantes se ubican en la redefinición de los principios y valores que legitiman la distribución de bienes sociales y moldean los procesos de constitución de las subjetividades.

Sin duda el mercado ha sido y es el mecanismo más importante para la distribución de los bienes sociales en sociedades capitalistas como las nuestras. Sin embargo la construcción del Estado de bienestar permitió la incorporación de criterios políticos que a la vez que aportaron nuevos elementos legitimadores a las distribuciones del mercado, construyeron una sociabilidad estructurada alrededor de valores provenientes de esta esfera como son la solidaridad, la pertenencia nacional, los derechos ciudadanos, etc. Los sistemas educativos se configuraron y organizaron sobre la base de estos valores.

Así se explica que el patrón distributivo de educación en la región ha sido más democrático que aquel que rige el reparto de la riqueza, el poder político y el prestigio social (Rama, 1978). La incorporación al beneficio de la educación se constituyó en un derecho que debía ser garantizado por el Estado a través de la provisión del servicio. Por otro lado las relaciones del Estado con las instituciones educativas estaban regidas por el principio del derecho adquirido y la obligación proveedora del Estado¹.

La gravitación social que han alcanzado los mecanismos del mercado y el desplazamiento de la actividad política han transformado el espectro de valores alrededor del cual se estructura la nueva sociabilidad. Los valores del mercado, competitividad, productividad y eficiencia establecen la medida de todas las relaciones sociales, también aquellas que articulan la propuesta educativa y dentro de ella las relaciones entre proveedores y usuarios o Estado e instituciones educativas.

1. Más allá que esta obligación se concretara, su incumplimiento colocaba al Estado en la condición de deudor de un contrato en el que ya estaban pautados los derechos y obligaciones de las partes.

El nuevo paradigma educativo, como ya hemos señalado, se organiza alrededor de este principio de la competitividad que prescribe para el Estado una acción destinada a introducir una lógica de cálculo racional-instrumental (de medios y fines y costos y beneficios) en la organización del sistema.

Las metodologías de incentivar la innovación escolar mediante proyectos, los mecanismos competitivos ideados para asignar recursos o la centralidad otorgada a las funciones de gestión de los directores de las instituciones escolares tienen un claro referente en este campo. Lo que nos interesa destacar aquí, es que son estas lógicas y los valores que en ellas subyacen las que pautan la acción cotidiana de la escuela y los procesos de socialización a través de los cuales se moldean subjetividades propensas a la aceptación del veredicto del mercado.

Las lógicas del mercado se han constituido en hegemónicas en el campo de las articulaciones interinstitucionales y coexisten con los tradicionales valores religiosos, nacionales y de responsabilidad ciudadana en la dimensión de los currículums explícitos.

En realidad las reformas educativas recrean nuevas y viejas disputas y pugnas por la definición social de los valores. El caso de la reforma Argentina es ilustrativo en este sentido. El diseño de un nuevo currículum actualizó las pretensiones de los sectores más conservadores de la iglesia de determinar en los textos oficiales el conjunto de valores que se proponen como orientadores de la conducta pública de las futuras generaciones.

La historia del sistema educativo Argentino puede ser relatada a partir de esta relación conflictiva entre Estado e Iglesia que compiten por una definición secular o metafísica de los principios organizadores de la sociabilidad. A principio de siglo fueron los valores de la ciudadanía y de la solidaridad societal los que definieron las posiciones seculares, hoy son los de la competencia y la eficiencia. No se trata de una modificación banal. En el primer caso se proponía un cambio en el sistema de creencias capaz de generar un sentido de pertenencia que remplazara la comunidad religiosa. En el segundo caso por el contrario los valores de mercado no parecen ser suficientes para construir un sentido de pertenencia. La satisfacción de la demanda por comunidad no puede ser provista desde esta constelación de valores. La recuperación de las filiaciones religiosas o la incorporación a grupos con concepciones integristas capaces de construir un sentido fuerte para la vida de sus integrantes, es sin duda, una respuesta a las falencias antes señaladas.

La renovación de los dispositivos de control sectorial es otro de los aspectos atendidos por la reforma educativa en pos de asegurar mayores niveles de gobernabilidad. Esto se logra a través de cambios en el modelo de gestión que permiten establecer nuevas articulaciones entre centros de gobierno e instituciones educativas, dispersar los escenarios de conflicto, trasladar el núcleo de las responsabilidades a la base del sistema y concentrar recursos para construir un polo con capacidad técnica para el diseño de políticas que direccionen al conjunto del sistema.

El modelo burocrático weberiano a partir del cual se organizaron los aparatos de gestión y administración de los sistemas educativos nacionales devinieron en elefantiascas estructuras alimentadas por el clientelismo político, ineficaces debido al ritualismo de sus acciones, reactivas a cualquier iniciativa de innovación, con fuertes fracturas internas y penetradas de la cultura «burocrática autoritaria» que nos legaron los gobiernos militares (Braslavsky y Tiramonti, 1990).

Por otra parte la estructura weberiana es una invención moderna que aporta a la concentración de poderes y responsabilidades en el Estado Nacional que legitimó su supremacía en dos principios: a) su competencia para racionalizar la gestión mediante la producción de un cuerpo normativo cuya aplicación podía controlar jerárquicamente a través de su propio cuerpo burocrático y b) su idoneidad técnica y financiera para organizar, gestionar y sostener económicamente una red institucional capaz de transformar la formalidad del derecho reglamentado en una posibilidad real para gran parte de la población.

En un escenario de rediseño del papel del Estado, de sus funciones y responsabilidades en relación a las múltiples dimensiones del quehacer social y fuertemente direccionado a la innovación, es esperable que se produzca una modificación del aparato administrativo y de gestión estatal.

El nuevo paradigma de gestión se propone reestructurar el sistema en base a la descentralización financiera y administrativa, la autonomía de las instituciones escolares y la correspondiente responsabilidad de las mismas por los resultados educativos. La innovación es viabilizada a través de proyectos especiales y las políticas focalizadas son la estrategia destinada a compensar las desigualdades extremas.

La descentralización educativa permite «descargar» al centro político (Perez, 1993) de la cotideaneidad de la gestión y de las exigencias financieras (Sennen González y Kisilevsky, 1994; Carnoy, 1996) dispersar el conflicto por la distribución presupuestaria

entre los diferentes niveles del Estado (Weiler, 1996) y abocar todos los esfuerzos nacionales a la producción de políticas destinadas a direccionar el conjunto del Sistema Educativo.

En el caso Argentino la producción de curriculum nacional, la construcción de una red de formación y capacitación docente cuyas líneas convergen en el ministerio nacional, el desarrollo de programas compensatorios, la evaluación nacional de resultados educativos, el control de los créditos internacionales y la transferencia de fondos del centro a las jurisdicciones ha potencializado fuertemente la capacidad de regulación del gobierno nacional.

La estrategia de introducir la innovación a través de proyectos especiales permite a su vez la construcción de nuevos lazos de articulación entre las instancias de gobierno y las instituciones escolares. El sistema combina proyectos que son diseñados centralmente y aplicados en un grupo focalizado de escuelas en las que se registra una determinada problemática con otros que se generan en el seno de la institución pero a partir de un menú pre-fijado por la gestión. En todos los casos son financiados y controlados por las autoridades (Birgin, Dussel y Tiramonti, 1995).

La metodología permite pautar la agenda de cuestiones a la que se debe abocar la escuela, regular su dinámica interna a través de los plazos para los informes y las mediciones de logro, introducir la lógica de la competencia inter-institucional para obtener la asignación de los fondos, construir una presencia de la autoridad en el interior de la institución y derivar responsabilidades a la base del sistema.

El paradigma hace fuerte hincapié en la necesidad de constituir instituciones autónomas con capacidad de tomar decisiones por si mismas, organizar su tarea alrededor de los proyectos institucionales, administrar adecuadamente recursos económicos y seleccionar los procedimientos que les permitan obtener los resultados deseados que luego serán evaluados por las autoridades.

Se trata en realidad de desplazar el control desde la supervisión de los procedimientos propios del modelo tradicional a la medición o evaluación de resultados ya sea de los proyectos como de los aprendizajes de los alumnos. Se pretende incorporar así, un mecanismo de regulación propio de las organizaciones que realizan tareas profesionales cuyos integrantes gozan de la autonomía de este tipo de tarea.

El concepto de autonomía en el que se asienta la propuesta paradigmática reconoce dos acepciones, provenientes de campos teóricos diferentes. La primera de ellas tiene su origen en la filosofía política y se relaciona con la antigua noción de libertad, que era de algún modo abstracta y desligada de las constricciones y contingencias reales. Es una noción homologable al concepto de libertad negativa con el que se explica el surgimiento de la esfera privada en la modernidad. Esta esfera está exenta de la intervención y control del poder político y solo normada por la conciencia individual. Del mismo modo la autonomía escolar se propone sustraer algunas dimensiones de la actividad de estas instituciones del control directo de la autoridad. En realidad se trata de una delegación de responsabilidades del centro a la base a través de la cual el primero delimita las materias en que las instituciones pueden obrar de acuerdo a su propio criterio. El control deja de ejercerse sobre las decisiones puntuales para trasladarse a la evaluación de los resultados obtenidos a partir de la aplicación de estas decisiones.

Desde esta perspectiva la autonomía permite a las escuelas seleccionar por sí mismas los medios y procedimientos con que va a operar para alcanzar los objetivos previamente establecidos por la autoridad competente.

La segunda acepción del término autonomía tal como es presentado en la formulación del paradigma es más compleja y se desplaza desde el terreno de la filosofía política al de la teoría de la auto-eco-organización (Morin, 1994). La idea de autonomía que es la de auto-organización se hace indisoluble de la idea de dependencia ecológica en relación con el medio. De acuerdo a esta teoría el concepto de autonomía de la auto-organización es una paradoja porque se trata de una auto-organización dependiente de una ecología.

Desde este punto de vista la auto-organización exige la construcción de una relación dependiente con el medio del que se extrae los recursos que toda institución o sujeto requiere para desarrollar su actividad. La forma en que la institución se articule con el medio y las características generales del mismo medio generaran organizaciones diferentes y construyen identidades institucionales también diferentes.

En la propuesta del paradigma el diseño legal de un espacio de libertad negativa para las escuelas y la articulación de estas con el medio para obtener los elementos que antes le eran provistos por la vía jerárquica, garantizaría la

constitución de ethos institucionales con capacidad de agregar las voluntades de sus miembros y compatibilizar los diferentes intereses que convergen en una institución escolar. De acuerdo a ello la construcción «del sentido institucional» o «la identidad de la escuela» es el resultado de la organización autónoma de los cuerpos burocráticos asentada en una estrecha articulación con la comunidad.

El modelo establece una articulación positiva entre autonomía, calidad y equidad. El sentido de esta relación solo puede sostenerse bajo el supuesto de la existencia de homogeneidad de condiciones institucionales y sociales para el conjunto de las escuelas de un sistema.

En el caso de los países que han logrado niveles altos de equidad en la distribución de los ingresos y en el acceso a bienes culturales y que proporcionan a las escuelas condiciones profesionales de trabajo y sólida formación a sus docentes, la autonomía permite una actividad institucional ajustada a las exigencias del medio y a sus peculiaridades culturales y el desarrollo de un ethos institucional construido justamente alrededor de esta prestación particular que diseña en atención a la situación en que esta inmersa.

Donde no pareciera que pudiera hacerse la misma relación de autonomía, calidad y equidad es cuando el modelo se proyecta a sociedades signadas por profundas diferencias sociales y con carencias tanto en la formación de sus docentes, como en la provisión de condiciones institucionales adecuadas al trabajo autónomo.

En estos casos la autonomía si bien resulta de una particular configuración de articulaciones entre la institución escolar y la comunidad en que esta inserta, no solo expresa diferencias culturales sino también desigualdades sociales. En este punto, como en casi todos los otros, las condiciones sociales constituyen un dato imposible de soslayar cuando se intenta dar cuenta de las bondades o limitaciones de una propuesta.

Finalmente en estas reformas, la construcción de instituciones autónomas permite introducir nuevos dispositivos de control escolar que se efectivizan mediante las evaluaciones que los órganos de gobierno realizan de los proyectos y de los aprendizajes de los alumnos y por intermedio de la propia comunidad que condiciona la acción de la escuela y resignifica sus mandatos a través de los límites y posibilidades que imponen sus características sociales, económicas y culturales .

Desde esta perspectiva cabe señalar la necesidad de trabajar desde la investigación para reconstruir la multiplicidad de estrategias que desarrollan las escuelas para articularse con el medio, la diversidad de identidades institucionales que se generan como consecuencia de combinaciones diversas entre escuelas y medio y el efecto de este proceso en la renovación y reproducción del tejido societal.

Las exigencias de integración

Los sistemas educativos de los países de América Latina y en especial los de industrialización temprana como la Argentina, se expandieron acompañando un modelo societal que se proponía la progresiva inclusión de todos los sectores sociales al mercado laboral y de consumo.

A pesar de que la marginalidad constituye un dato permanente de la realidad de América latina, esta fue considerada hasta ahora una patología atribuible a deficiencias en el crecimiento económico y por tanto factible de ser superada a partir de políticas de desarrollo. Por otra parte, si bien el ajuste entre las calificaciones educacionales y los status ocupacionales alcanzados no se concretaron totalmente², sí hubo una relación positiva entre inclusión en el sistema educativo e incorporación al mundo laboral. De modo que escuela y trabajo constituyeron hasta ahora dos mecanismos diferentes pero complementarios de integración e incorporación social.

La responsabilidad del sistema educativo en la construcción de la integración social estaba limitada, como señalaba Durkheim, a internalizar en los actores una representación del orden societal y del lugar que legítimamente le corresponde ocupar en él. En este sentido la escuela tuvo como fundamento y objetivo la formación de sujetos con un «modo específico de aprehender el mundo», la escuela debía arraigar en los individuos un cuerpo de creencias a

2. En los años 80 en el marco del proyecto de Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe Filgueiras realiza un estudio, inscripto en el paradigma Germaniano de la modernización, donde analiza las articulaciones existentes entre la estructura social y la expansión educativa en la región y señala las asimetrías entre las expectativas que genera la expansión educativa y la capacidad del sistemas de darles satisfacción.(Filgueiras, 1978).

partir del cual este pudiera reconocerse como perteneciente a una determinada comunidad (lógica de la pertenencia) y adhiriera a un específico sistema de ideas en el que se fundaba el orden societal al que pertenecía (lógica objetiva de las ideas) (De Ipola, 1997).

Si bien la educación actuaba como institución de integración a partir de su protagónica participación en la constitución del lazo social, también generaba tensiones a través del estímulo de las aspiraciones de los individuos que se traducían en nuevas demandas que presionaban sobre un mercado de empleo en muchos casos insuficiente para procesarlas y darles respuesta positiva. En esta situación eran las expectativas sobre futuras inclusiones o promociones ascendentes en el mercado de empleo, las que actuaban como elemento de regulación del conflicto y postergación de las aspiraciones inmediatas. La píldora amarga de hoy (Przeworzky, 1995) podía ser tragada en la convicción de que se obtendrían beneficios mañana.

El nuevo ciclo histórico, que se inicia en este fin de siglo, tiene un signo contrario, que se caracteriza por la conjugación de un proceso de democratización del Régimen Político que tiende a ser políticamente incluyente y un proceso de modernización del Estado que tiende a ser socialmente excluyente. (Calderón y Dos Santos, 1990).

El procesamiento de la tensión entre una y otra tendencia ha generado para los sistemas educativos una fuerte demanda por reforzar la socialización integradora, básicamente en su atención a la población marginal o proveniente de los sectores excluidos del mercado. Se trata no solo de construir la representación del orden imperante y de producir un discurso que transmita los códigos dominantes (Berstein, 1990) de modo de renovar el núcleo básico de los acuerdos sociales sino que se exige de la escuela una práctica institucional destinada a proporcionar una asistencia material, social y afectiva que permita neutralizar la violencia que genera la condición de marginal y constituir a la propia institución en un ámbito de contención social.

«Creo que hay escuelas de primera de segunda, de tercera de cuarta y de última. Esta es una de esas escuelas de última. Nosotros cargamos con el peso de ser la escuela del barrio San Juan, escuela de comedor, ropero escolar, escuela pobre para pobres.»

(Directora de escuela)

«No me voy a olvidar así nomás cuando yo dije que quería esta escuela, era un cargo de suplente por todo el año, el señor me preguntó si yo había oído hablar de la escuela, que era muy brava, peligrosa, que en estas escuelas los chicos eran terribles. Yo no lo podía creer, en medio del acto público que me dijera eso. Titubí, lo pense y dije que si, que lo quería igual. Por dentro me tembló todo y el primer día vine asustadísima. No era tan grave, pero es lo que circula sobre este tipo de escuelas».

(Maestra)³

Redondo y Thisted (1997) señalan que en el interior de las escuelas de los márgenes se han producido fuertes desplazamientos de sentido que naturalizan el hecho de que estas sean las que deban dar respuesta a la inmediatez y a la emergencia de la crisis «cubriendo» las necesidades de subsistencia de niños, jóvenes y familias.

Este nuevo lugar de la escuela se construye a partir de la confluencia de una situación social crecientemente conflictiva en razón de las tendencias expulsivas del mercado de empleo, la insuficiencia de la red institucional pública para hacerse cargo de los resultados de las políticas económicas, la debilidad organizativa de nuestra sociedad que genera una trama societal con baja densidad institucional y la necesidad de las escuelas de redefinir un espacio de legitimidad que la recoleque en el entramado societal.

A modo de cierre: La redefinición del espacio social de la escuela.

El conjunto de reflexiones que hemos desplegado a lo largo de este artículo nos permiten hipotetizar que estamos asistiendo a una reconfiguración del sistema educativo a partir de la redefinición del espacio social que ocupa la escuela. Para poder avanzar en la elaboración de la hipótesis queremos introducir brevemente dos elementos que confluyen en la conformación de este proceso de reconfiguración.

En primer lugar es preciso hacer presente la mutación cultural a la que asistimos en este fin de siglo ya que ella tiene un enorme impacto en la legitimidad y relevancia social de la escuela. Este cambio consiste básicamente en una organización mas-mediática de la cultura (Sarlo, B.,1994) que ha desplazado a

3. Extraído de la transcripción de entrevistas que realizan P.Redondo y S.Thisted en: Las Escuelas «En Los Márgenes». Realidad y Futuro (mimeo).

la letra como su principio estructurador. Este fenómeno genera indefectiblemente una crisis en aquellas instituciones que se constituyeron socialmente como productoras y reproductoras de la cultura letrada y organizaron su practica alrededor de este eje.

El desarrollo de los medios de comunicación masiva, de la tecnología informática y la rica variedad de recursos tecnológicos que confluyen en el mercado (C.D., Internet, etc.) ha generado circuitos de circulación de información y saberes ajenos a la escuela, que compiten con ella tanto en la tarea de incorporar a las nuevas generaciones a la esfera pública a través del conocimiento de una realidad más amplia y compleja que la de su entorno familiar, como en su función de dar acceso a los saberes que permiten a los individuos constituirse en interlocutores en la red de comunicación social. Y lo que es mas importante, cuestiona al espacio escolar como el único posible para la difusión cultural y la incorporación del conocimiento socialmente producido.

En segundo lugar en la década del 80 se produjeron una serie de estudios que diagnosticaron la crisis de los sistemas educativos nacionales y la caracterizaron como una crisis de calidad que se expresaba en las dificultades de estos sistemas para satisfacer las exigencias de formación tanto para el mundo del trabajo como para el desempeño ciudadano. Se constató la irrelevancia y obsolescencia de los contenidos que por ella circulaban, se pusieron en evidencia practicas institucionales y docentes disfuncionales a la tarea pedagógica, se detecto una tendencia de los agentes escolares a desresponsabilizarse por los logros cognitivos de los alumnos y se presento, en líneas generales, una escuela impotente tanto para la construcción de la igualdad como para la generación de circuitos de alta calidad.

La difusión de este diagnostico, que sin duda traduce una realidad escolar, a la vez que contribuyó a construir una percepción social de la crisis del sistema y por lo tanto a crear un consenso sobre la necesidad de su reforma, aporto a la profundización de la crisis en la medida que generó en la población una duda fuerte respecto de la posibilidades de estas instituciones de dar respuestas satisfactorias a las exigencias pedagógicas de este fin de siglo.⁴

4. Para Habermas la crisis es inseparable de la percepción que de ella tengan los actores (Habermas, J., 1991), Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. Ed Amorrortu, Bs. As.

La crisis de la que hablamos esta afectando el núcleo central de la escuela ya que cuestiona su idoneidad como institución pedagógica, conmueve su relevancia social y genera un proceso de readaptación a un contexto que se ha vuelto turbulento para ella.

En este proceso de adaptación las instituciones procesan la información que proviene de la sociedad y recomponen su oferta tratando de dar respuesta a aquellas demandas que les son más inmediatas y que les permiten mantener un espacio de reconocimiento en el medio en el que están insertas.

En este esfuerzo adaptativo las escuelas adquieren perfiles muy diferentes que se corresponden con las características socio-culturales de los alumnos que atienden, las aspiraciones que albergan sus padres y las estrategias educativas que estos desarrollan para concretarlas.

En esta conformación de nuevos perfiles institucionales el Estado está presente con demandas y aportes muy diferentes que afectan de modo también diferencial a las instituciones. Hay insumos de calidad solo actualizables por algunas, control externo de los resultados, determinación de las agendas institucionales, introducción de valores competitivos y utilización del espacio institucional para la contención social. En ningún caso se trata de una presencia que permita construir un sentido compartido por el conjunto de las escuelas.

La secundarización de la lógica política a la del mercado, el posicionamiento del Estado como promotor de intereses particulares sin capacidad de ordenarlos en favor de un interés más amplio desplaza la construcción del sentido institucional de la esfera política al campo de lo social.

En definitiva, pareciera que la institución escuela esta atravesando un proceso de reconstrucción de su identidad social a través de una nueva articulación con las demandas societales que al no estar mediadas por el Estado no tienen un contenido universalista que expresa las expectativas del conjunto de la sociedad, sino que por el contrario dan cuenta de necesidades particulares (asistencia material, contención afectiva, socialización en determinados valores y símbolos entre pares culturales, adquisición de competencias específicas para el mundo del trabajo, etc.) que pretenden una conformación institucional también particular.

Referências Bibliográficas

- BELL, D., (1976): Las contradicciones culturales del capitalismo, Ed. Alianza, Madrid.
- BERNSTEIN, B., (1994): La estructura del Discurso Pedagógico. Ed. Morata. Madrid.
- BERGESEN, A., (1982): "The emerging science of the world - system" en: *International Social Science Journal*, Vol. XXXIX N°1, UNESCO, París.
- BIRGIN, A., DUSSEL, I. y TIRAMONTI, G., (1995): «Programas y proyectos en las escuelas: los alcances de la reforma escolar», en *Revista Contexto e educação*, Río de Janeiro, Brasil.
- BIRGIN, A., (1997): Las regulaciones del trabajo de enseñar: Vocación, Estado y Mercado en la configuración de la docencia. Tesis de Maestría, Bs.As.
- BRASLAVSKY, C. y TIRAMONTI, G., (1990): Conducción educativa y calidad de la enseñanza media, Ed. Miño y Dávila, Bs.As.
- CALDERON, F. y DOS SANTOS, M., (1990): Hacia un nuevo orden Estatal en América Latina, PNUD/UNESCO/CLACSO, Bs.As.
- CARNOY, M. y MOURA CASTRO, C. (1996) Que rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina? Doc. presentado al seminario sobre reforma educativa del BID. Bs.As.
- CASTEL, R., (1997): Las metamorfosis de la cuestión social. Ed. Paidós, Bs.As.
- DE IPOLA, E., (1997): Las cosas del creer, Ed. Ariel, Bs.As.
- FILGUEIRAS, C., (1978): Expansión educacional y estratificación social en América Latina (1960-1970), UNESCO/CEPAL/PNUD, Bs.As.
- HELD, D., (1992): Modelos de Democracia, Ed. Alianza, México.
- GARCIA GUADILLA, C., (1996): Conocimiento, Educación Superior y Sociedad en América Latina, Ed. Cendes Nueva Sociedad, Caracas.
- GORZ, A., (1995): Metamorfosis del trabajo, Ed. Sistema, Madrid.
- LECHNER, N., (1993): "Modernización y Modernidad: la búsqueda de ciudadanía" en: *Modernización Económica, Democracia Política y Democracia Social*, Ed. Colegio de México, México.
- LECHNER, N., (1985): Estado y Política en América Latina, Ed. Siglo XXI, México.
- MORIN, E., (1994): El Conocimiento del Conocimiento. Ed. Cátedra, Madrid.
- O'DONELL, G., (1985): "Las tensiones en el Estado Burocrático Autoritario y la cuestión de la democracia" en: Coller, D., *El nuevo Autoritarismo en América Latina*, Ed. Fondo de Cultura, México.
- PEREZ, I., (1993): «La crisis política del Estado como quiebra de la legitimidad democrática en América Latina: la descentralización educativa entre la eficacia democrática, la retórica, la imitación y la legitimación. Algunas categorías y tipologías para la comparación y la discusión», en AAVV: *Administración de la Educación, Curso de Formación en Administradores de la Educación, Módulo I: Estado, Sociedad y Educación*, MCE/FLACSO/OEI, Buenos Aires.
- POGGI, G., (1996): El desarrollo del Estado Moderno. Universidad Nacional de Quilmes, Bs.As.

- PRZEWORSTKI, A., (1995): Democracia y Mercado. Cambridge University Press. Cambridge.
- RAMA, G., (1978): "Educación, estructura social y estilos de desarrollo" en: Revista Perspectivas, Vol.VIII N°3, París.
- REDONDO, P. y THISTED, S.(1997): Las escuelas: "En los Margenes" realidades y futuros, Mimeo. Bs.As
- ROSANVALLON, P., (1995): La nueva cuestión social, Ed.Manantial, Bs.As.
- UNESCO (1997): Informe Mundial sobre la Educación. Ed. Santillana, Bs.As.
- SARLO, B.,(1994): "Política cultural e institución escolar." Entrevista a cargo de Inés Dussel en: Revista Propuesta Educativa N°II, FLACSO, Ed.Miño y Dávila, Bs.As.
- SENEN, GONZALEZ, S. y KISILEVSKY, M., (1993): De la nación a las provincias: el tránsito hacia la descentralización educativa, en: Revista Argentina de Educación, Año, XI, N°20, Bs.As.
- WEILER, H.N., (1996). "Enfoques comparados en descentralización educativa" en: Miguel Pereyra y Otros (comp). Globalización y Descentralización de los Sistemas Educativos. Ed. Pomares-corredor, Barcelona.

(Obs.: em consideração ao autor, estas referências não foram adaptadas às normas brasileiras.)

Abstract: The globalization is giving a new meaning to traditional differences among the countries. In the middle of the 80, the Latin America got better the alphabetization and the scholarization rates, although there is a long way to go through the inclusion field. The procedure of educational inclusion has brought pedagogical and administrative innovations, but it is coming along with the deterioration of teachers' salary and conditions of working. Actually it is occurring a re-configuration of educational system from the definition of social space occupied by the school. People ask if the school space is the unique to be possible to cultural diffusion and incorporation of social knowledge.

Keywords: Sociology of education - - Reforms of education - Education in Latin America - National educational systems

(Recebido para publicação em 03.03.98
e liberado em 03.04.98)