

VI JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

“Debates y perspectivas sobre Argentina y América Latina en el marco del Bicentenario.

Reflexiones desde las Ciencias Sociales”

La Plata, 9 y 10 de diciembre de 2010

Sociología política de la educación. Políticas educativas, gestión institucional y el escenario de la educación como derecho.

(Mesa n° 30)

Ponencia

¿DE LA SUBSIDIARIEDAD A LA PRINCIPALIDAD DEL ESTADO EN LA REFORMA EDUCATIVA DE ESTE NUEVO SIGLO?

Autores y Expositores: Natalia Correa* - Renata Giovine**

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires

Facultad de Ciencias Humanas

Núcleo de Estudios Educativos y Sociales

Dirección electrónica: natalia_correa25@yahoo.com.ar

renatagiovine@gmail.com

* Profesora en Ciencias de la Educación, adscripta y ayudante de primera en Política Educativa del Departamento de Política y Gestión, auxiliar de investigación del Núcleo de Estudios Educativos y Sociales. Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del centro de la Provincia de Buenos Aires.

** Doctora en Ciencias Sociales, titular del área de Política Educativa del Departamento de Política y Gestión, directora del Proyecto “Políticas, escuelas y textos en el gobierno del sistema educativo” del Núcleo de Estudios Educativos y Sociales (NEES) acreditado Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores, SPU/Ministerio de Educación de la Nación Argentina. Código: 03/D185. Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos.

¿DE LA SUBSIDIARIEDAD A LA PRINCIPALIDAD DEL ESTADO EN LA REFORMA EDUCATIVA DE ESTE NUEVO SIGLO?

Introducción

Desde la constitución del sistema de instrucción pública estatal en la segunda mitad del siglo XIX, se han ido definiendo formas de gobierno, en las cuales perviven una serie de tensiones no resueltas históricamente entre los diferentes niveles de estado y la sociedad. En esta ponencia haremos hincapié en una de ellas, diferenciando el campo de acción al que refieren las dicotomías subsidiariedad – principalidad y centralización – descentralización, en tanto opciones políticas que en ocasiones se confunden en su análisis.

Si coincidimos con el historiador Ozslak (1997), que el estado posee capacidad de construir y demostrar poder hacia adentro y hacia fuera, institucionalizar y mantener el monopolio de la fuerza, así como crear una identidad colectiva mediante símbolos y rituales patrios. Capacidades que el estado va materializando a través de una serie de instituciones organizadas a través de un orden jurídico, con estructuras y niveles de gobierno que se constituyen del propio proceso de construcción social en procura del bien común. Bien común que supone la existencia de un colectivo que se relaciona entre sí y con las instancias superiores donde cada parte posee derechos pero también obligaciones.

Es la búsqueda de cómo instrumentar las obligaciones educativas asumidas por esa instancia superior –el estado-, la que a nuestro entender permite recrear esas dos dimensiones de análisis tradicionales de la política educativa: su rol subsidiario y principalista en el gobierno del sistema educativo. De ahí que en el **primer apartado** comenzaremos por recuperar algunas definiciones intentando circunscribir el alcance de su significación, para luego en el **segundo apartado** realizar un breve recorrido histórico de las características que fue asumiendo el estado nacional, delimitando las variables que se conjugan para la definición de uno u otro rol, sus posibles combinaciones y su diferenciación con la dicotomía centralización – descentralización. Para finalizar, en el **tercer apartado**, observando cómo se expresan en la Ley de Educación Nacional 26206/06 (LEN), intentando responder al interrogante: *¿DE LA SUBSIDIARIEDAD A LA PRINCIPALIDAD DEL ESTADO EN LA REFORMA EDUCATIVA DE ESTE NUEVO SIGLO?*

1. La subsidiariedad y principalidad del estado: algunas consideraciones para su definición

Desde la Constitución Nacional de 1853, y en sus sucesivas reformas, el artículo 14 constituye la principal referencia al derecho a la educación al garantizar para todos los habitantes de la nación el goce de derechos ciudadanos, entre ellos el de enseñar y aprender. Sin embargo, las interpretaciones de este artículo constitucional han conducido a posiciones antagónicas respecto de la injerencia del Estado en la educación, según el énfasis puesto en el derecho de aprender o en el de enseñar.

Aquellos que privilegian el *derecho de aprender* otorgan al estado un **papel principal** ya que debe garantizar el cumplimiento del derecho a la educación a través de su función legislativa, de su papel docente como prestador de servicios educacionales y de acciones directas e indirectas de apoyo técnico y financiero a las provincias. En cambio, las posturas que enfatizan el *derecho a enseñar* otorgan al estado un **papel subsidiario** ya que debe promover, en primera instancia, el derecho original a educar que corresponde a los padres, a las iglesias y a los particulares; sólo debe intervenir allí donde la actividad privada no alcance (Paviglianiti, 1991).

La oposición entre ambos es parte fundamental de una larga tradición de debate público ya presente en los orígenes del estado liberal y del sistema educativo argentino, ligado a una puja por los recursos entre la educación pública y la educación privada impulsada, principalmente, por la Iglesia Católica. Bravo (1983), en su texto *Educación Popular*, recupera la encíclica Quadragésimo Anno de Pío XI para reconstruir el sentido otorgado a la subsidiariedad y, en oposición, a la principalidad del estado. De ella extrae la siguiente formulación:

“como no se puede quitar a los individuos y darlo a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores o inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no debe destruirlos y absorberlos” (p. 25).

Este fragmento, que constituye parte del discurso oficial de la Iglesia Católica, señala la primacía de las “comunidades menores o inferiores” frente al estado, el que debe respetar la propia fuerza y naturaleza de los individuos. El estado como organización jurídica no debe

ejercer facultades que excedan lo que el individuo o los grupos sociales “menores” pueden hacer por sí mismos. Sin embargo, al afirmar que el estado respete las autonomías, competencias, libertades particulares y derechos de las personas, grupos, provincias y regiones, se lo compele/restringe a actuar en aquellos ámbitos donde las iniciativas privadas no lleguen, sin ahogar la iniciativa y responsabilidad privada.

Podemos encontrar otro sentido a “comunidades menores”, al vincularla a los distintos niveles de responsabilidad dentro del mismo sector público. En este sentido, la subsidiariedad también se expresa en la derivación de responsabilidades a unidades menores que no están en condiciones financieras ni organizativas de hacerse cargo (Paviglianiti, 1991). De esta manera, la **subsidiariedad** puede vincularse a:

- **desregulación**, en tanto se liberalizan las condiciones de funcionamiento del sector privado mejorando o equiparando sus condiciones de prestación, por ejemplo, al autorizar el otorgamiento de títulos para el ejercicio de profesiones;
- a **desresponsabilización**, en tanto se delegan responsabilidades a prestadores sin recursos;
- a **compensación/colaboración**, asumiendo el rol de atender y cubrir aquellos lugares donde la iniciativa privada o los responsables jurisdiccionales no lleguen; y
- a **privatización**, a través del fomento de emprendimientos educativos particulares a los que se asiste financieramente, a través de subsidios.

Asimismo, existiría una tercera opción en la que la subsidiariedad en el rol del estado da lugar a la capacidad de autorregulación y organización de la sociedad civil. Esta opción – minoritaria y no hegemónica- se sustenta en la participación y el pluralismo comunitario. Cabe aclarar que, si bien por primera vez la legislación educativa vigente la contempla –“servicios educativos de gestión cooperativa y social”- en esta ponencia no haremos referencia a ella.

En cambio, la **principalidad** del estado se encuentra asociada a constituirse como **garante del derecho a la educación**, es decir que asegure el mínimo de escolaridad obligatoria a través de servicios educativos que garanticen una oferta educativa gratuita de igual calidad para el conjunto de la población (Paviglianiti, 1991); como así también en la regulación de las escuelas, actores y conocimientos que se imparten. El estado asume aquí el papel de *prestador de servicios, regulador y sostenedor del derecho a la educación*.

2. Subsidiariedad y principalidad, estado centralizador o descentralizador

En nuestro país, la formación del estado nacional argentino se produjo bajo la forma política de un tipo de liberalismo “compulsivo” (Romero, 1981), que implicó un proyecto de extensión de la ciudadanía garantizada prescriptivamente en una serie de libertades individuales, luego políticas. Esta concepción expresó la existencia de individuos formalmente iguales ante la ley, sujetos de derechos garantizados por un estado limitado a ejercer las funciones de justicia, defensa de la soberanía territorial, seguridad interna, derechos individuales y, principalmente, su no intervención en la cuestiones de la esfera económica. Los derechos se inician como libertades, como derechos individuales a resguardar de las trabas provenientes de la autoridad civil o eclesiástica. En el campo de la educación, específicamente, al monopolio de las iglesias en el adoctrinamiento de fieles y súbditos se oponen los intereses de la burguesía naciente que identifica a la educación como un derecho que escapa a la definición estricta de individual, para constituirse en ese *derecho/deber de los ciudadanos para el bien común* (Bendix, 1976).

En ese marco, el estado argentino adquirió tempranamente un papel docente, cuyo campo de sentido se estructuró en torno a la obligatoriedad, la universalidad, la gradualidad y la gratuidad, en tanto la laicidad establecida formalmente en algunas legislaciones educativas (como por ejemplo la Ley de Educación Común N° 1420/1884) fue una de esas tensiones aún no resueltas para muchas provincias argentinas¹, como así tampoco lo será en las primeras leyes educativas nacionales de 1993 y 2006.

Es ese carácter de obligatoriedad el que le otorgaba existencia a la figura de un estado (nacional y provincial) garantizador de una oferta educativa pública al alcance de todos los niños, que permitiese el acceso a un conjunto mínimo de conocimientos. Pero también implicaba la atribución de control por parte del estado sobre los padres que estaban obligados a inscribir y enviar a sus hijos en las escuelas, bajo amenaza de sanción pecuniaria o de privación. La formación de maestros, el financiamiento y el control de la educación, tanto pública como privada, quedaba en manos del estado. En este marco, la estructura de gobierno que se constituye va siendo cada vez más claramente centralizada, tanto a nivel nacional como provincial territorial como en la epistemología y la dirección.

Pero será el estado nacional el que se irá ubicando en la primera mitad del siglo XX como **garante** del derecho a la educación, reforzando su acción directa a partir de la Ley N° 4874/1905

¹ Para el caso de la provincia de Buenos Aires, véase Giovine (2008).

–Ley Láinez–, por la cual podía crear y dirigir establecimientos del nivel primario en las provincias. De esta manera, las funciones educativas en este período estuvieron centralizadas directa, pero también indirectamente por el estado nacional. Asimismo, esta acción preponderante y centralizadora, le otorgó la definición de rol principal en materia educativa. **Centralizador** en tanto las decisiones político en el campo de la educación quedaban reservadas a su control hegemónico. **Principalista** en tanto debía garantizar la existencia de una oferta educativa pública para todos los niños en edad escolar obligatoria, aún en aquellos territorios en los cuales la Constitución Nacional de 1853/60 a través del artículo 5° le había establecido un límite.

Aquí es necesario para una mejor comprensión de este proceso, incorporar una cuestión central a los efectos del presente trabajo: el origen y la evolución histórica del sistema de distribución de los recursos públicos en nuestro país, a partir de la instauración en 1935 del *Sistema de Coparticipación Nacional*. Un sistema que centraliza la recaudación en manos del gobierno nacional, distribuyéndola por medio de reglas que establecen los porcentajes que le correspondan a cada jurisdicción. (Kisilevsky, 2000). Dicho sistema surgido por la necesidad de dotar de mayores recursos a la instancia nacional frente a los mayores gastos y menores ingresos que percibía, se inició con la intención de ser aplicado en caso de excepción según la Constitución Nacional de 1853, aunque terminó convirtiéndose en una situación de permanente vigencia institucional.

Esta configuración financiera del territorio nacional fue dando lugar a diversas relaciones interjurisdiccionales acompañada por una fuerte crisis del liberalismo, emergiendo con nuevas fuerzas a partir de los años `30 el mito de la “Nación Católica”. El nuevo orden conservador escuchará a los sectores católicos que reclamaban su lugar sosteniendo que la educación pertenece a las familias por derecho natural y por ende lo que por derecho natural pertenece a la familia, por derecho sobrenatural pertenece a la Iglesia. Aquí, no se debatía el lugar “natural” y “primario” de la familia en la educación de sus hijos –reafirmado en toda la legislación educativa vigente en estos tres siglos–, sino quién tenía la atribución de mediar esa acción, el estado o la iglesia. De ahí que se torna difusa esta dicotomía principalidad versus subsidiariedad, dando lugar a diferentes combinaciones.

La reforma de la Constitución de 1949 cambia la relación del estado y el derecho a la educación, reconociendo no sólo a la familia, sino también a los particulares como eje del sistema, quedando el estado en un rol subsidiario, como colaborador que propicia el desarrollo de

la educación privada. Con la sanción del *Estatuto para el Personal Docente de los Establecimientos de Enseñanza Privada* (Ley N° 13.047/1947) se sistematizó e institucionalizó el subsidio estatal a la educación de gestión privada. (Finnegan y Pagano, 2007). Esta ley constituyó un avance del sector privado que permitió mejorar sus condiciones en la prestación educativa, gracias al aporte estatal de recursos. De esta manera, el estado argentino comienza a actuar tal como lo prescribe la anteriormente citada Encíclica Papal dentro de su medida sin ahogar la iniciativa y responsabilidad de “comunidades menores”, al ubicar como principales responsables de la educación a la familia y los particulares, quedando su labor en un rol de colaboración que propicia el desarrollo de la educación privada. Sin embargo, continuó ejerciendo un rol centralizador en la tarea de fijar y controlar la educación. A modo de hipótesis podríamos decir que el estado acuerda con los particulares una separación en la cual él se hace cargo de las escuelas públicas y desregula las privadas; encontrando en ello algunas respuestas al por qué un gobierno estatalmente centralizado va habilitando procesos de desregulación en dos sentidos, desde la privatización y desde la provincialización desde fines de los '50 (Giovine, 2010). Estos últimos, que en este período corresponden a la transferencia –primero acordada, luego compulsiva (1978)- de las escuelas públicas nacionales de nivel primario y preprimario dejaba a cargo de de las provincias:

“las erogaciones que por cualquier concepto se originaran respecto de los servicios que se transferían. La Nación tenía que abonarlas por su cuenta hasta tanto las provincias se encontraran en condiciones administrativas de hacerlo por sí. Los importes resultantes serán reintegrados al Tesoro Nacional, afectando de ese modo los fondos provinciales que le correspondan de los impuestos nacionales coparticipables” (Kisilevsky, 2000:15).

Se va manifestando la otra faceta de la subsidiariedad a partir del corrimiento del estado nacional en materia de financiamiento, dejando a las jurisdicciones “menores” la responsabilidad de su sostenimiento. Es decir, una **desregulación**, debido a la liberalización para el avance del sector privado ubicando a los particulares como eje del sistema; una **desresponsabilización**, al delegar las responsabilidades a través de la transferencia de servicios sin su contrapartida financiera; **una compensación/colaboración**, al asistir en la administración del sistema, y también una **privatización**, al fomentar la iniciativa privada a través del otorgamiento de subsidios formalizados en la Ley N° 13047/47 y la Ley N° 14557 de 1958, conocida como “Ley

Domingorena”. Sin embargo, esto no significó corrimiento en la definición político educativa.

A mediados de los años 70, las políticas de corte neoliberal iniciaron su primera etapa de penetración en el país impulsando la no intervención estatal en la economía, la reducción del gasto público, el ajuste fiscal del gasto y el aplacamiento de procesos inflacionarios. Al estado le cabía una función supletoria, compensatoria de la acción de los particulares que implicó el avance de las privatizaciones periféricas en general y de la educación pública en particular. Sin embargo, este proceso de asentamiento del principio de subsidiariedad del Estado no revirtió la tendencia centralizadora en el control y regulación de los servicios educativos. Así, en los '80 se encuentra un marcado desplazamiento de la responsabilidad del estado nacional en el sostenimiento de la educación escolar, reforzándose su rol subsidiario pero reafirmando su carácter centralizador; tendencia que el gobierno democrático de 1983 no logró revertir.

De este breve recorrido podemos afirmar que la cuestión de la subsidiariedad y principalidad se ha encontrado en Argentina ligada históricamente a la cuestión del financiamiento, es decir a quién le cabe la obligación de sostener económicamente la educación escolarizada. En cambio, la centralización y descentralización se vinculan a la definición política del sistema educativo.

3. La subsidiariedad y principalidad del estado en la normativa educativa vigente

En el siglo XXI, los efectos que produjeron las políticas educativas de los '90 y en un contexto de una nueva crisis político-institucional y económica, se inician procesos de reforma educativa que en el ámbito nacional intentan redireccionar esa racionalidad política dominante neoliberal y tecnocrática. Se vuelve a recurrir a una «solución macropolítica» que se traduce –en un primer momento- en una serie de normas vinculadas a garantizar la duración del ciclo lectivo, el financiamiento educativo y la educación técnico profesional. Y en el año 2006 a la sanción de una nueva ley educativa derogatoria de la anterior: la Ley de Educación Nacional N° 26206 (LEN).

A fin de observar cómo se procesa el derecho de enseñar y aprender en este nuevo marco normativo, es necesario que nos remitamos brevemente a la Ley Federal de Educación de 1993. Como se sabe, esta ley introdujo transformaciones en: a) el gobierno del sistema educativo, b) en la estructura y niveles, c) en los contenidos curriculares, d) en la dimensión institucional,

estableciendo nuevos principios e incorporando importantes diferencias en la concepción de educación que se expresaba.

Pero son las transformaciones en el gobierno del sistema educativo las que nos llevan a visualizar el rol que asume el estado nacional y las jurisdicciones, competencias y funciones, objeto de nuestro trabajo. Para ello recurrimos al análisis de sus cuatro primeros artículos², cuya relación nos lleva a rastrear cuál es el sentido que se le otorga a dicho derecho de enseñar y aprender, ya que como mencionamos en el primer apartado su interpretación ha conducido a posiciones antagónicas respecto de la injerencia del estado en la educación. Como así también el lugar otorgado a los diferentes niveles del estado (nacional y provincial).

Podemos observar que al estado nacional se le otorga la responsabilidad principal en educación, pero se fomenta el avance de otros agentes educativos (**privatización**) y se diluye la responsabilidad del sostenimiento (**desresponsabilización**), apuntándose más bien a una acción complementaria en aquellas escuelas que demuestren o visibilicen una necesidad o carencia. Se observa así una primacía del rol subsidiario del estado, ya que no se lo define como garante de impartir y asegurar las condiciones materiales para el cumplimiento del derecho ciudadano a la educación. Un estado subsidiario que refuerza la centralización político educativa³. Un estado nacional que aumenta su presencia al constituirse en el principal actor político de ese nuevo locus

2 Artículo 1º: “El derecho constitucional de enseñar y aprender queda regulado, para su ejercicio en todo el territorio argentino, por la presente ley que, sobre la base de principios, establece los objetivos de la educación en tanto bien social y responsabilidad común, instituye las normas referentes a la organización y unidad del Sistema Nacional de Educación, y señala el inicio y la dirección de su paulatina reconversión para la continua adecuación a las necesidades nacionales dentro de los procesos de integración”.

Artículo 2º: “El Estado Nacional tiene la responsabilidad principal e indelegable de fijar y controlar el cumplimiento de la política educativa, tendiente a conformar una sociedad argentina justa y autónoma, a la vez que integrada a la región, al continente y al mundo”.

Artículo 3º: “El Estado Nacional, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, garantizan el acceso a la educación en todos los ciclos, niveles y regímenes especiales, a toda la población, mediante la creación, sostenimiento, autorización y supervisión de los servicios necesarios, con la participación de la familia, la comunidad, sus organizaciones y la iniciativa privada”.

Artículo 4º: “Las acciones educativas son responsabilidad de la familia como agente natural y primario de la educación, del estado nacional como responsable principal, de las provincias, los municipios, la iglesia católica, las demás confesiones religiosas oficialmente reconocidas y las organizaciones sociales”.

³ Al estado le caben las funciones de garantizar el cumplimiento de los principios, objetivos y funciones del Sistema Nacional de Educación; dictar normas generales sobre equivalencia de títulos y de estudios; administrar los servicios educativos propios y los de apoyo y asistencia técnica al sistema; evaluar el funcionamiento del Sistema Educativo en todas las Jurisdicciones Niveles, Ciclos y Regímenes Especiales; coordinar y gestionar la cooperación técnica y financiera internacional y bilateral; contribuir con asistencia técnica para la formación y capacitación técnico-profesional en los distintos niveles del sistema educativo (artículo 53º). También el artículo 5º inciso 1, remarca ese carácter centralizador del Estado Nacional al definir que deberá fijar los lineamientos de la política educativa; y por otro lado, el artículo 7º, da lugar a la subsidiariedad al incorporar la referencia a la educación como un servicio que podrá ser gestionado por el sector público o por el sector privado.

o supranivel que esta ley educativa crea: el *federal*⁴, al proveer los temas de la agenda de un redimensionado Consejo Federal de Cultura y Educación, a quien le cabe la tarea de concertación de políticas⁵.

Esta centralización en la definición político educativa de los contenidos y saberes a través de su recorte y validación, del control y evaluación del funcionamiento de los sistemas educativos jurisdiccionales –entre otras- se combina con un papel de **colaboración**, al darle al estado nacional también la tarea de coordinar y gestionar la cooperación y asistencia técnica y financiera. Centrándonos en el financiamiento, la Ley Federal fijaba un incremento progresivo de los fondos públicos a ser destinados al sector. Así en su artículo 61° establece que la inversión pública consolidada total en educación debe ser duplicada gradualmente a razón del 20% anual a partir del presupuesto 1993, o se considerará un incremento del 50% en el porcentaje del PBI destinado a educación en 1992; adoptándose la alternativa que implique un mayor incremento presupuestario. Y el artículo 64⁶ expresa la financiación de programas y proyectos especiales, en tanto nueva figura jurídica que individualiza/particulariza la norma, al ligar recursos específicos para la provisión de equipamiento o mejora de aquellas escuelas merecedoras de ser incluidas en ellos (Giovine, 2010). Se va observando una combinación entre la centralización ya no territorial, sino en la dirección y la epistemología, y la compensación en la asignación de financiamiento específico o asistencia frente a situaciones de emergencia educativa.

La falta de legitimidad social del marco normativo de los '90 y el contexto de crisis política y económica requirieron un reposicionamiento del estado que le implicó reasumir un mayor nivel de intervención al mismo tiempo de recuperar la política el espacio perdido. Es así cómo se pretende ubicar al estado como actor clave en la articulación de las políticas educativas, sociales y económicas, que sea el garante del derecho de enseñar y aprender, asumiendo un papel más activo ante la fragmentación social⁷. La “refundación” del sistema educativo ahora nacional

⁴ A nivel nacional aparece un nuevo locus o supranivel: lo federal: “lo que dará unidad e integración de lo que es común a todas” las provincias y que –pese a la proclama- es ocupado estratégica y prioritariamente por el ministerio educativo nacional. Así se va poniendo en evidencia una centralización ya no territorial ni “operativa”, sino en la dirección y la epistemología; es decir en el gobierno del SE (Giovine, 2010)

⁵ Artículo 56° inciso a) “...concertar dentro de los lineamientos de la política educativa nacional los Contenidos Básicos Comunes, los diseños curriculares, las modalidades y las formas de evaluación de los ciclos, niveles y regímenes especiales que componen el sistema).

⁶ “El Poder Nacional financiará total o parcialmente programas especiales de desarrollo educativo que encaren las diversas Jurisdicciones con la finalidad de solucionar emergencias educativas, compensar desequilibrios educativos regionales, enfrentar situaciones de marginalidad, o poner en práctica experiencias educativas de interés nacional, con fondos que a tal fin le asigne anualmente el presupuesto, o con partidas especiales que se habiliten al efecto”

⁷ Véase Giovine, Martignoni y equipo (2008).

implicó la derogación lisa y llana de la Ley Federal y su reemplazo por la Ley de Educación nacional.

Si bien pueden observarse en general continuidades entre ambos marcos normativos, los primeros artículos de la LEN⁸ hacen referencia al lugar del estado en sus distintos niveles y demás actores, asignando un sentido diferente al derecho de enseñar y aprender al invertir el orden de las obligaciones en la acción educativa, en primer término el estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y luego las organizaciones sociales y las familias. Esta diferencia respecto a la Ley Federal da indicios de un reposicionamiento del estado en sintonía con las proclamas refundadoras, instituyendo una visión “garantista” del estado en:

- los derechos: “derecho constitucional de enseñar y aprender” (art. 6°)
- las condiciones materiales: “financiamiento del sistema educativo nacional” (art. 9°)
- las condiciones culturales: “acceso a todos los ciudadanos a la información y al conocimiento” (art. 7°), “una educación integral” (art. 5°).

Este nuevo posicionamiento del estado con mayores características de principalidad no significa una anulación de la participación de las familias, las organizaciones y los particulares, ya que se los incluye en la definición de las responsabilidades educativas.

Consideramos necesario que nos detengamos en dos cuestiones: la concepción de educación y la idea de “garantía” por parte del estado. En primer lugar, el artículo 2° plantea a la educación y el conocimiento como un bien público y un derecho personal y social garantizados por el estado, y agrega en el artículo siguiente la educación como prioridad nacional y política de estado para construir una sociedad justa. En segundo lugar, y como ya señalamos, se ubica al estado garante de derechos, de las condiciones culturales y materiales necesarias para la enseñanza y aprendizaje.

¿Ello supone que el estado nacional reasuma un rol de **principalidad** educativa?

⁸ Artículo 1°: “La presente ley regula el ejercicio del derecho de enseñar y aprender consagrado por el artículo 14° de la Constitución Nacional y los tratados internacionales incorporados a ella, conforme con las atribuciones conferidas al Honorable Congreso de la Nación en el artículo 75 incisos 17, 18 y 19 y de acuerdo con los principios que allí se establecen y los que en esta ley se determinan”.

Artículo 4°: “El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer educación a todos los habitantes de la Nación con la participación de las organizaciones sociales y las familias”.

Artículo 6° “El Estado garantiza el ejercicio del derecho constitucional de enseñar y aprender. Son responsables de las acciones educativas el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, (...) los municipios, las confesiones religiosas reconocidas oficialmente y las organizaciones de la sociedad; la familia, como agente natural y primario”.

Suasnábar (2010) sostiene que esta idea de estado garante cambia su sentido original⁹ en este discurso educativo oficial, apareciendo como un significante con capacidad de *condensación* que se erige en la ruptura de un pasado –los ‘90- y la proyección de un futuro –el reforzamiento de su carácter centralizador en la definición política educativa:

“es un Estado **nuevo, distinto**, que produce una cesura con el pasado reciente e inaugura una nueva etapa cuyo punto cúlmine se encuentra tanto adelante, en el futuro de ‘una educación de calidad para todos’, como en el pasado más lejano, el de un proyecto fuerte de nación (desde Sarmiento al bicentenario)... necesita ser **fuerte** en cuanto a su capacidad de toma de decisiones y en cuanto a los recursos que controla para la efectivización de sus decisiones. **Fuerte** también en términos relativos: si se comparan las atribuciones que tiene el nivel nacional con las que se le reservan a los niveles provinciales... el Estado nacional es un estado que dirige desde arriba, controla, indica, determina” (p.58).

Esta garantía se explicita en dos dimensiones:

- la inclusión educativa a través de políticas universales (art. 11º) y el acceso a todos los ciudadanos a la información y al conocimiento (art.7º), dando cuenta de un estado que reemplaza el rol compensador por el de **prestador**.
- la igualdad de oportunidades y resultados educativos asegurando la provisión de textos escolares y otros recursos pedagógicos, culturales, materiales, tecnológicos y económicos (art. 80º). **Estado garante asociado a proveedor y sostenedor de la educación.**

Sostenimiento que se regula desde la Ley de Financiamiento Educativo sancionada previamente a la LEN, donde se define un sistema de organización de recursos al cual estarán sujetas las provincias, distribuyendo la responsabilidades en educación de la siguiente manera: la obligación de la Nación de aportar un 40% y las jurisdicciones un 60% (art. 5º y 6º), tendiendo a alcanzar el 6% del PBI para el año 2010. Asimismo, establece mecanismos de control de la distribución de los fondos condicionando la transferencia de recursos nacionales al cumplimiento de metas pautadas en convenios bilaterales entre el ministerio nacional y las provincias (artículos 14º, 17º y 18º).

⁹ La idea de ‘Estado-garante’, para la politología, se vincula con el pensamiento liberal, cuyo sentido remite a la función del Estado de velar por la garantía de un conjunto de derechos concebidos como naturales –iusnaturalismo- y

Vemos así cómo en primer lugar se refuerza la idea de centralidad ya mencionada anteriormente, a la vez que se confirma una **mayor participación** del estado sostenimiento y en la responsabilidad delegada a las jurisdicciones, a esas “unidades menores”. Con estos elementos podríamos afirmar que en este análisis exegético de la Ley de Educación Nacional el término Estado Garante, además de definir una idea de centralización, incluye el abandono de un rol subsidiario asumiendo la responsabilidad de impartir y asegurar las condiciones para el ejercicio del derecho a la educación.

No obstante, el texto mantiene del marco normativo de los '90 la equiparación de la educación pública y privada en tanto asunto de gestión –de gestión estatal y de gestión privada-, resguardando la posibilidad de desarrollo de la iniciativa privada, manteniendo las mismas obligaciones y derechos y reconociendo su capacidad de brindar, en iguales condiciones al sector público, actividades educativas¹⁰. En tal sentido, podría afirmarse que existen similares condiciones de funcionamiento para el sector privado que lo equipara al sector público, manteniéndose la idea de **desregulación** y corroborándose la hipótesis enunciada anteriormente.

Consideraciones finales

Hasta aquí hemos tenido la intención de poner en evidencia algunas cuestiones, tales como:

1º- Que la cuestión de la subsidiariedad y principalidad se encuentra ligada a la dimensión del financiamiento y sostenimiento del sistema educativo, y la centralización y descentralización aluden al proceso de toma de decisiones político educativas.

2º- Que a lo largo de los años el estado ha ido aumentando su centralidad en la toma de decisiones político educativas, claramente señaladas en la Ley Federal y reforzada en la legislación vigente, lo cual en términos de la tensión centralización-descentralización no presentaría ruptura, sino consolidación del lugar que ocupó el estado nacional o provincial desde mediados de los años '70, aunque cambien sus estrategias.

3º- Que la **principalidad** del estado se encuentra asociada a su rol como **prestador de servicios, regulador, sostenedor y garante del derecho a la educación**; y en sentido inverso, la

anteriores a la propia existencia de Estado (Suásnabar, 2010: 45).

¹⁰ Artículo 14º: “El Sistema Educativo Nacional es el conjunto organizado de servicios y acciones educativas reguladas por el estado que posibilitan el ejercicio del derecho a la educación. Lo integran los servicios educativos de gestión estatal y privada, gestión cooperativa y gestión social, de todas las jurisdicciones del país, que abarcan los

subsidiariedad se vincula a la **desregulación, desresponsabilización, compensación/colaboración y privatización**. Cada una de ellas definidas como variables que nos permiten desagregar o recrear una tensión que atraviesa la historia de nuestro sistema educativo, constituyéndose en elementos orientadores a la hora de analizar leyes o proyectos que en materia educativa se presenten.

4º- Que consideramos necesario tener en cuenta la asociación de significantes que dan sentido a cada una de estas características que asume el estado, resguardando la tentación de caer en afirmaciones categóricas que no consideren la complejidad articuladora de los textos legales. Complejidad que es consecuencia de la trama discursiva que subyace del mismo y que es el resultado de pujas, tensiones, contradicciones que le otorgan a todo discurso –aún el legal- ese carácter de incompletud, de ser cómo sostienen Laclau y Mouffe (1987) un intento –siempre inacabado- “por dominar el campo de la discursividad” (p.191).

A partir de la presencia de estas cuestiones pudimos visualizar que el marco normativo de los '90 expresa la primacía de un **rol subsidiario** del estado a partir de la definición de estrategias que apuntaban a la **privatización** asociada al apoyo y fomento de la iniciativa privada; a la **desresponsabilización**, en tanto se delegaba en otros agentes la responsabilidad del financiamiento; a la **colaboración**, al asumir la tarea de coordinar y gestionar la cooperación técnica y financiera, como la de contribuir con asistencia técnica, y a la **compensación** a las jurisdicciones y las escuelas frente a la emergencia educativa; siempre y cuando éstas demostrasen ser merecedoras de ello.

Muchas de estas estrategias son puestas «bajo sospecha» en el marco legal vigente. Así hemos podido observar cómo se refuerza la idea de un estado que se corre de ese rol subsidiario constituyéndose en: **garante** de impartir y asegurar la condiciones materiales y simbólicas para el ejercicio del derecho a la educación; **sostenedor**, con la mayor participación del estado en el aseguramiento de las condiciones materiales; y **prestador**, al garantizar la inclusión educativa con políticas universales dando cuenta de un estado que destierra el rol compensador.

Entonces, ***¿DE LA SUBSIDIARIEDAD A LA PRINCIPALIDAD DEL ESTADO EN LA REFORMA EDUCATIVA DE ESTE NUEVO SIGLO?***

Al respecto podemos decir, que al menos prescriptivamente se observa el pasaje de un estado centralizado *federalmente* que concentraba las capacidades decisorias con fuertes

distintos niveles, ciclos y modalidades de la educación”.

características de estado subsidiario equiparando lo público con lo privado y definiendo a la educación como un servicio a distribuir de manera compensatoria y focalizada; a un estado que, si bien consolida esa centralidad –desde una dimensión *nacional*- en la definición y dirección de las políticas, y sin poseer –como otrora- instituciones educativas, asume algunas de las funciones implicadas en la principalidad, al definirse como garante y responsable primario de la educación escolarizada.

Ahora bien, queda por preguntarnos algunas cuestiones. **En primer lugar**, si las expresiones legales hasta aquí recapituladas que prescriben las políticas, la organización y funcionamiento de un sistema educativo nacional que continúa integrándose por veinticuatro sistemas educativos jurisdiccionales –cada uno con sus propias trayectorias políticas, culturales, económicas y educativas-: ¿la centralidad y principalidad del estado nacional es garantía para evitar la fragmentación institucional y reforzar las capacidades políticas y técnicas de cada una de las jurisdicciones? ¿Es suficiente para todas las provincias el 40% cuando continúa vigente el mismo sistema de distribución de recursos?

En segundo lugar, si la sanción de las normas educativas vigentes que reposicionan el lugar del estado nacional refundando y recuperando un sistema educativo nacional unificado frente a la fragmentación y las desigualdades inter-jurisdiccionales, implicó mayor poder a la instancia central otorgando características de principalidad al estado nacional y definiendo nuevamente esa idea de “federalismo centralizador”: ¿Por qué se opta a ella? ¿Por qué vuelve a considerarse al estado nacional como el actor que garantiza el derecho a la educación? ¿Cuál es el posicionamiento de las jurisdicciones? ¿Qué significa para ellas este nuevo rol de la instancia nacional? ¿Cómo se redefinen las relaciones entre la nación y las provincias?

En tercer lugar y relacionado a lo anterior, ¿un estado subsidiario es malo y uno principalista es bueno? En este sentido, la necesidad de mayor legitimidad frente a un marco obsoleto y desprestigiado de los '90, y de ruptura con ese pasado neoliberal que definió la subsidiariedad en materia educativa, ¿requiere, necesariamente, definir desde el sentido inverso de las categorías?, o sea, ¿la vuelta a un estado que se autodetermine desde la principalidad? ¿Es posible este retorno? ¿La respuesta al rol del estado se encuentra únicamente en la determinación de la dicotomía subsidiariedad versus principalidad? ¿Existe la posibilidad de nuevas alternativas?

A modo de hipótesis nos planteamos que asistimos a una nueva manera de entender y

hacer política, una nueva trama de funcionamiento de la sociedad en todas sus instancias donde la cuestión de la “gestión cooperativa y social” rompería la dicotomía público – privado, asignando un nuevo lugar al estado y constituyendo una alternativa que recrea la capacidad de intervención por fuera de la antinomia principalidad versus subsidiariedad, donde lo primero no es tan bueno y lo segundo no es tan malo.

Las próximas indagaciones se focalizarán en analizar los proyectos y el proceso de deliberación parlamentaria de las leyes de Financiamiento Educativo y de Educación Nacional, intentando dilucidar nuestra hipótesis y dar respuesta a algunos de estos interrogantes, siendo el principal: Si es necesario “potenciar un centro”¹¹: ¿Cómo se distribuye, en esta red de escolarización prescripta, las fuerzas reguladoras entre los niveles y poderes del estado y entre éstos y una sociedad que participa tanto en los espacios de gestión privada como de gestión social y cooperativa?

¹¹ Foro Hacia un Nuevo Proyecto Educativo Nacional.

4. Bibliografía

- BRAVO, H., F. (1972) *Bases constitucionales de la educación argentina*. Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- (1983) *Educación Popular*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, Argentina
- CORREA, N. y SUASNABAR, J. (2007) “Nueva Ley de Educación Nacional: ¿Inicio o fin de un nuevo proceso de reforma educativa?” Presentado en el 4° Congreso Nacional y 2° Internacional de Investigación Educativa “Sociedad, Cultura y Educación. Una mirada desde la desigualdad educativa”. 18 al 20 de Abril de 2007, Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Comahue, Cipolletti, Río Negro, Argentina.
- FINNEGAN, F. y PAGANO, A. (2007) *El derecho a la Educación Argentina*. Buenos Aires, FLAPE
- GIOVINE, R. (2008) *Cultura política, ciudadanía y gobierno escolar. Tensiones en torno a su definición: la provincia de Buenos Aires (1850-1905)*. Editorial Stella. Ciudad de Buenos Aires.
- GIOVINE, R. (2010) *El arte de gobernar al sistema educativo: discursos de estado y nuevas interpelaciones*. Tesis doctoral. FLACSO. Ciudad de Buenos Aires.
- GIOVINE, R. y MARTIGNONI, L. y equipo (2008) *Políticas educativas e instituciones escolares en Argentina*. Editorial UNCPBA (en prensa). Tandil, Buenos Aires
- KISILEVSKY, M., (2000) *Génesis y contexto de la descentralización educativa en la Argentina*. Ministerio de Educación Argentina, Buenos Aires, Argentina.
- LACLAU, E. y MOUFFE, Ch. (1987) *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Siglo XXI, Madrid.
- MORDUCHOWICZ, A. (2001) “(Des) regulación y financiamiento de la educación privada en Argentina” en: *Educación privada y política pública en América Latina*, PREAL-BID-CEPAL, Buenos Aires.
- (2002) *El financiamiento educativo en Argentina. Problemas estructurales, solución coyunturales*. UNESCO/IIEP. Sede Regional Buenos Aires.
- OSZLAK, O. (1997) *La Formación del Estado Argentino: Orden, Progreso y Organización Nacional*. Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina.

PAVIGLIANITI, N. (1991) *Neo-conservadurismo y Educación. Un debate silenciado en la Argentina del '90*, Buenos Aires, Libros del Quirquincho, Colección Educación hoy y mañana.

----- (1993) *Aportes al desarrollo histórico de la política Educacional*.

CEFyL, UBA, Buenos Aires, Argentina.

----- (1993) *El derecho a la educación. Una construcción histórica polémica*, Cátedra de Política Educacional, Departamento de Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, ficha de cátedra 101/6.

ROMERO, J. L. (1981) *Situaciones e ideologías en Latinoamérica*. UNAM, México.

SENEN GONZALEZ, S. (2008) Política, leyes y educación. Entre la regulación y los desafíos de la macro y micropolítica en PERAZZA, R. (comp.) *Pensar en lo público. Notas sobre la educación y el Estado*. Aique, Ciudad de Buenos Aires.

SUASNABAR, J. (2010) *¿Dónde está el Estado? Un estudio sobre federalismo, legislación y discursos en las reformas educativas argentinas del siglo XXI*. Tesina presentada en la licenciatura en Ciencias de la Educación. Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Tandil, Buenos Aires. (Suasnábar, 2010:58)

TEDESCO, J.C. (1972) *Educación y Sociedad en la Argentina (1880-1945)*. Ediciones Solar. Bs. As.