

Chapter Title: Algunas consideraciones acerca de lo público en la discusión teórica e histórica

Book Title: Lo público de la educación pública

Book Subtitle: La reforma educativa de los noventa en Argentina

Book Author(s): Analía Mara Minteguiaga Garaban

Published by: FLACSO-México. (2009)

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt16f98j3.6>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



JSTOR

FLACSO-México is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Lo público de la educación pública*

Primera parte

Capítulo 1. Algunas consideraciones acerca de lo público en la discusión teórica e histórica

1.1 El problema de la educación pública y sus tematizaciones en el debate público

En esta investigación el adjetivo *público* aparece predicado de varias instancias. El primer nivel teórico general alude al carácter “público” de la educación escolarizada. El segundo, más teórico-metodológico refiere a la construcción de problemas y temas públicos en el marco del debate, precisamente, público.

Respecto al primer eje, hay que empezar diciendo que si bien el término “público” es una noción clásica al mismo tiempo se ha caracterizado por la ausencia de univocidad. Su condición equívoca se debe a múltiples razones, entre ellas, podemos identificar la multiplicidad de usos que desde distintos enfoques disciplinarios han ido codificando y sedimentando sus significados. También al hecho de que ha sido históricamente una noción que forma parte del lenguaje corriente y de la vida cotidiana de la gente, por lo que a la variabilidad de usos propios del mundo académico hay que agregarle aquellos específicos del sentido común. Por último, su multiplicidad de sentidos se relaciona con el hecho de que si bien tales significados no pueden considerarse evaluativos en sí mismos, a menudo se utilizan en contextos evaluativos (Rabotnikof, 1997). Por esta razón, la multiplicación del adjetivo *público* hace necesaria una serie de aclaraciones.

Siguiendo a Rabotnikof (2005), hay tres sentidos básicos asociados al término “público”. Por un lado, existe una amplia tradición donde lo público aparece como lo asociado a lo común y general frente a lo particular o lo individual. Lo público atañe al interés común de todos los miembros de la comunidad política, involucra al colectivo y, en esa misma línea, a la autoridad que de allí surge. Desde este esquema, lo público resulta en buena medida sinónimo de “político” y de “estatal” (y después, como veremos, de “social”).

El otro sentido hace referencia a lo público como lo visible, manifiesto y ostensible, y de esta forma se define como opuesto a lo culto, secreto y reservado. Aquello que se desarrolla a luz del día y con el reconocimiento de todos. Esta noción de público alude a la noción ilustrada de publicidad. Una cuestión que es pública es un asunto visible, un asunto conocido y sabido por todos. Lo contrario, lo privado es lo escondido, lo confidencial y lo inescrutable, aquello sustraído a la mirada y que incluso reivindica explícitamente el requisito del secreto.

Como vemos, según estas definiciones, el primer sentido no supone de manera obligatoria el segundo. Ni lo público (como lo común a todos) fue siempre tratado públicamente ni lo privado (en el sentido de lo individual) estuvo invariablemente oculto a la mirada de los otros. Asimismo, este sentido tiene una connotación espacial directa: la visibilidad y el ocultamiento dan referencias a un espacio interior y otro exterior. Hay que recordar que la relación entre publicidad y política no ha sido siempre la misma y registra innumerables conflictos y dificultades. Por ejemplo, sólo basta pensar en la idea de secreto de Estado, la importancia de la reserva y la confidencialidad sobre los asuntos considerados estratégicos para vislumbrar la tensión que se genera con la idea de publicidad. En la investigación, este segundo sentido de lo público aparecerá en la tensión entre la decisión del Estado y la discusión pública abierta en el marco de un contexto democrático. Es decir, entre lo que logra discutirse públicamente y lo que se transforma en una política pública. Como veremos, no habrá una relación objetiva y necesaria entre ambos.

El último sentido refiere a aquello que es accesible a todos frente a lo que está vedado o cerrado a la disposición de los otros. Lo público es aquello que no puede ser objeto de posesión particular y es compartido por todos. Así, las plazas, la calle, resultan lugares "públicos" en tanto abiertos a todos. Frente a esto se erige la apropiación, lo cercado, la clausura de su entrada. Éste es un sentido derivado de los otros dos en tanto hay un elemento de posesión o de disposición común que hace al primer sentido y, por otra parte, alude también al segundo, ya que para que algo sea público en tanto abierto debe ser al mismo tiempo manifiesto, no oculto. En este estudio, este tercer sentido aparecerá en la tensión entre si la educación pública se considera un bien público (como lo postula la teoría económica) en tanto un bien indivisible, es decir, aquel que puede brindarse a unos y no puede negarse a nadie, como la seguridad, la defensa o la circulación, o un bien privado factible de posesión particular y, por lo tanto, inaccesible para algunos (Hardin, 1991).

En la teoría política, la reivindicación de lo público a menudo convoca los tres sentidos. La idea de lo público hace referencia a un lugar común, donde todos hacen aparición y donde se ventilan cuestiones de interés colectivo. Pero si observamos lo que sucedió históricamente, durante un buen tiempo el lugar de lo común y general se identificó con la comunidad política o el Estado. Lo público se volvió sinónimo de lo estatal en un sentido amplio. Como sostiene Rabotnikof:

Me refiero, [...], a la idea de un sujeto o de un actor institucional privilegiado en los procesos de desarrollo económico, de promoción social, y de garantía jurídica; a la presencia de un referente simbólico más o menos común (Estado-nación, soberanía) que orientaba los procesos de socialización (educación pública), de pertenencia ciudadana y de integración simbólica. Y por último, a la idea de monopolio de la violencia legítima y de la legalidad frente al ejercicio privado de la violencia; es decir, a la presencia de un sustrato público legal, garantía de los derechos individuales y de la dimensión privada, encarnado estatalmente (2005: 11).

Esta imagen del Estado como encarnación de lo público entró en crisis. De acuerdo a Cohen y Arato, para explicar cómo se llega a este cuestionamiento de la centralidad estatal hay que volver sobre el proceso lúcidamente descrito por Karl Polanyi en su libro *La Gran Transformación*, e intentar completarlo (2000: 53). Este autor explicó cómo, durante gran parte del siglo XIX, las fuerzas que representaban la economía de mercado autorregulado capitalista tomaron la ofensiva y afirmaron su identidad con la sociedad liberal que estaba en proceso de emanciparse del Estado absolutista y paternalista. En este sentido, era la sociedad liberal *frente* a esa forma estatal específica. Hacia finales del siglo XIX y durante varias décadas del XX ocurrió exactamente lo contrario. Las elites que representaban la lógica y los objetivos del Estado moderno afirmaban con éxito que ellos eran expresión de los intereses de un conjunto diverso de grupos y posiciones sociales que se resistían y se defendían de las tendencias destructivas de la sociedad de mercado capitalista. El Estado salió a la arena para salvar a la sociedad del mercado. Pero también en esta fase, las soluciones generadas se transformaron en los problemas de la siguiente (Rabotnikof, 2005: 11). Algo que Polanyi no llegó a anticipar pero que efectivamente sucedió, fue que la fase estatista también tendría sus límites. Desde la década de 1970 en adelante, las iniciativas, las asociaciones, los movimientos sociales y ciudadanos se han orientado hacia la defensa y expansión del campo societal, cuyas formas y proyectos se distinguen ahora con claridad del estatismo. Empezó así la época de la “sociedad contra el Estado”. Fue bautizada también como la etapa de la *resurrección*, la *reemergencia* y el *renacimiento* contemporáneo de una sociedad civil a partir de su rechazo a cualquier interferencia estatal.¹

En esta defensa y a la vez ataque van a converger diferentes frentes ideológico-políticos. Desde aquellos que se ubican en un comunitarismo que defendiendo un sustrato “idealizado de redes premodernas de comunidades, solidaridades tradicionales y agrupaciones colectivas” se posicionan contra la misma modernidad, hasta las iniciativas

1 En este contexto se pueden citar algunas de las obras más importantes sobre el redescubrimiento conceptual de la sociedad civil. Véase Keane (1988); Cohen y Arato (1992) y Seligman (1992 y 1993) (Citamos el año de aparición original de estas publicaciones).

conservadoras, neoliberales y libertarias que identifican a la sociedad con la economía de mercado (Cohen y Arato, 2000: 53). También otros intentarán vislumbrar un nuevo proyecto que reivindica la sociedad civil desde su autonomía y su distinción tanto del espacio del mercado como del Estado. Hablarán de la existencia de un tercer programa de recuperación de la sociedad civil que sin caer en un nuevo tradicionalismo se plantea la posibilidad de conformar un proyecto que busca representar los valores e intereses de la autonomía social. Una autonomía constituida justo *en medio* de ambas esferas: entre el Estado moderno y la economía capitalista. Algunos autores que se inscriben en esta tercera línea no postulan la desaparición del Estado.² Por el contrario, hacen mención a la importancia del Estado de derecho y de los derechos por él garantizados (Cohen y Arato, 2000; Olvera, 1999). Pero sí, y esto es lo relevante para este estudio, la reivindicación de la sociedad civil se construye a partir de la crítica al Estado.

Dicha crítica hizo hincapié en múltiples aspectos del funcionamiento estatal, tanto en su ineficiencia como en su incapacidad para cumplir las promesas que postuló en torno a la igualdad y la promoción social. Una crítica que, vale la pena decirlo, fue profundamente ambigua e imprecisa y por momentos terminó confundiendo sus reclamos: achicamiento con debilidad, racionalización con privatización, libertad con desregulación total, etc. Pero quizás el cuestionamiento más incisivo y el que logró aglutinar a casi todos los frentes surgió de aquellas situaciones en las que el Estado fue sinónimo de Estado autoritario o totalitario. Este será también el de mayor importancia en nuestro relato porque permitirá hacer converger en esta cruzada antiestatista a los sectores declaradamente libertarios que desde siempre convocaron los “excesos” de la intervención estatal para descalificarla, junto a los más “progresistas” por tradición vinculados a una concepción positiva del Estado y su accionar.

En el nivel de los acontecimientos históricos, el primer enfrentamiento entre la sociedad civil y el Estado hizo su retorno más dramático en Europa del Este, en particular en la ideología de la oposición polaca desde mitades de la década de 1970 hasta la aparición del movimiento Solidaridad y durante los años subsiguientes (Gellner, 1991; Ignatieff, 1995). Allí el enfrentamiento sociedad civil vs. Estado sirvió para explicar las democratizaciones, como consecuencia de la caída de la URSS y el avance del libre mercado. En nuestras latitudes, el resurgimiento de la sociedad civil se dio en el marco de las democratizaciones luego de la instauración y el funcionamiento de regímenes autoritarios (O'Donnell y Schmitter, 1986; Schmitter, 1993; Lechner, 1995; Olvera, 1999; Torres Rivas, 2001). En realidad se trató de regímenes “burocrático-autoritarios”

2 Asimismo, dentro de este tercer programa también hay autores que cuestionan profundamente la existencia del Estado. En esta línea, podemos ubicar a aquellos que revalorizan un esquema de “gobernanza” de la sociedad civil sin Estado (Mayntz, 2001; Aguilar Villanueva, 2004 [2007]).

caracterizados por una represión social y una violencia institucional sin precedentes, por una burocratización de las organizaciones estatales y sociales, por una tecnocratización de los papeles de poder y por una extensa despolitización de la sociedad civil (O'Donnell, 1972).³

Obviamente este resurgimiento no fue igual en todos los países que vivieron este tipo de experiencias. La “descompresión” luego de la dominación autoritaria se vincula en buena medida a las características que asumió el régimen dictatorial en cada caso. Por ejemplo, en la Argentina, en donde este régimen alcanzó un nivel represivo muy profundo, la atomización, la despolitización y la privatización de la sociedad asumió formas muy intensas. Esto creó una esfera social completamente manipulada y controlada. En Brasil, diversos autores sostuvieron (O'Donnell y Schmitter, 1986), que su sociedad o sus residuos lograron sobrevivir al gobierno autoritario en forma de asociaciones de intereses comunes, gobiernos locales, en la vida religiosa, etc. Pero lo destacable y el punto de unidad de esta discusión que abarca tantos casos, hay que ubicarlo en esta revalorización de la sociedad civil frente a un Estado visualizado como un monstruo que asfixia y destruye. Como sostienen Cohen y Arato “con o sin la supervivencia de formas de asociación reconocidas, con o sin memoria de las anteriores movilizaciones de masas” se planteaba la “necesidad” de poner en primer lugar a la sociedad civil (2000: 72). Esto significaba que “si es pequeña había que hacerla más grande” y “si ella no existía, necesitamos inventarla” (cita de Francisco Weffort, en Cohen y Arato, *idem*). En palabras de Garretón, no se trataba sólo de una resurrección sino de una clara “invocación a la sociedad civil” (1996: 1).

Allí se empezaron a erigir una serie de antinomias que develaban de manera clara la profundidad de este proceso: a la sociedad contra el Estado, se le sumó “la nación contra el Estado, el orden social contra el sistema político, la vida pública contra el Estado, la vida privada contra el poder público” (Cohen y Arato, 2000: 55). La idea fue una y otra vez la protección y autoorganización de la vida social frente a un Estado avasallante y autoritario. Se empezó a constituir una nueva noción de “público” desde un proceso de resistencia al Estado y de “aparición” de una sociedad civil que pugnaba por mayores márgenes de libertad. Lo público estalló y empezó a perder conexión con aquel sentido identificado con lo estatal.

Es importante distinguir las historias y tradiciones diferenciales que tuvieron los países que sufrieron la instauración de este tipo de regímenes. En el caso específico de nuestro país, el Estado había cumplido un papel central e insoslayable en el proceso de conformación de la nación argentina y en el proyecto de integración social vinculado a la creación de esa nacionalidad. Esto tuvo una influencia muy importante en el campo educativo. En

3 Es importante aclarar que los casos de los países europeos no se ajustan al modelo del autoritarismo burocrático propuesto por Guillermo O'Donnell.

la Argentina, el carácter *público* de la educación institucionalizada prácticamente se yuxtapuso con lo estatal en este sentido amplio. De esta manera, la desconexión que se produjo como consecuencia de la experiencia dictatorial tuvo efectos aún más graves en tanto se perdió esa referencia fundacional al Estado, que aludía a su condición de representante de unidad nacional y espacio privilegiado de la inclusión. Desde este lugar deben interpretarse los más relevantes principios asociados a la definición fundacional del problema de la “educación pública”. La gratuidad, la obligatoriedad, la igualdad y la homogeneidad fueron ejes centrales de este esfuerzo descomunal a fin de producir la unificación cultural necesaria para conformar el Estado-nación argentino. De forma contraria, los desplazamientos de sentido producidos sobre los mismos en la etapa posdictatorial muestran la incapacidad de seguir vinculando la definición del problema de la “educación pública” a esa matriz estatal-nacional: lo laico de la educación se transformó en reivindicación de la pluralidad religiosa, lo igualitario se transformó en lo equitativo, lo homogéneo fue contrapuesto a lo diverso y la gratuidad fue relativizada frente a un esquema que impuso dar más a los que menos tienen.

Éste constituye un primer momento de redefinición de la relación entre Estado y sociedad civil. Aquí hizo aparición *frente al Estado* una “sociedad civil” que no constituía aún el espacio de “lo público”, pero tampoco era el espacio del intercambio de mercado, es decir, se trataba de una suerte de sector social intermedio, espacio de movimientos sociales,⁴ asociaciones comunitarias e instituciones privadas, que reclamaba para sí el lugar de la democratización y la libertad. Frente al Estado “burocrático” (que además, era caracterizado como “militar” o “autoritario” o “totalitario”, etc.) la sociedad organizada, independiente del control estatal, sostenía formas de participación e identidades distintivas. Éste fue el momento de la reemergencia de la dicotomía más estrictamente “liberal” de la sociedad civil vs. el Estado. La sociedad civil se presentó como la precondition determinante para una democratización exitosa (Somers, 1995). Lo público empezaba crecientemente a tomar distancia de lo estatal (en especial cuando éste era sindicado como “autoritario, policiaco, etc.”), aunque todavía no de manera completa, y a vincularse de manera gradual con lo social.

4 Esta reemergencia de la sociedad civil estuvo signada por la falta de definiciones y distinciones precisas. En este sentido, Olvera destaca aquella ausencia “de distinción” que existió entre la especificidad de la sociedad civil y la de los movimientos sociales, ausencia que se evidencia cuando en el debate se confunden ambos conceptos o cuando aparecen ignoradas sus relaciones. En muchos casos, con la idea de la “participación ciudadana” o la de “movimientos y asociaciones de la sociedad civil” aparecen ambos conceptos superpuestos y adjudicándose los mismos sentidos (Olvera, 2004: 34-36). Asimismo, también se da una profunda confusión entre el plano descriptivo y el plano normativo. Así, podemos estar de acuerdo en que los movimientos sociales deberían ser civilizados y democráticos, pero resulta que en la realidad a veces no lo son. Sin embargo, movimientos sociales y sociedad civil están investidos de una profunda carga positiva.

Una segunda fase en esta transformación se dio no sólo en América Latina sino en algunos países desarrollados en donde esta reemergencia también se asoció al desarme de los “Estados de bienestar” o de los “proto” que funcionaron en nuestra región. En este caso, la categoría de lo público empezó a ser utilizada para intentar dar cuenta de las nuevas relaciones Estado - sociedad civil que se fueron conformando en el marco de los procesos de reforma de finales de la década de 1980 y principios de la de 1990. En este contexto se produjo un cambio significativo al trasladarse la idea de lo público desde el Estado a la sociedad civil (Bresser Pereira, 1997; Cunill Grau, 1997; Luna y Morales, 1997; Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998, Bresser Pereira, 1998)⁵. Aunque como veremos, esto fue gradual e involucró algunas dificultades importantes. En el marco de los procesos de ajuste fiscal y reforma del Estado empezaron a emerger otras aproximaciones que ampliaron la definición más estrictamente liberal de lo público. Comenzó a conformarse un nuevo andamiaje discursivo que permitía visualizar lo público en abierta oposición al Estado.

La sociedad civil empezó a identificarse con el espacio público al asumir para sí los atributos arrancados al Estado. Aquella ocupó el “lugar” de lo común y general. Pero al mismo tiempo no dejaba de ser ese “ámbito” que intentaba distinguirse del Estado. Esta marca de origen la seguía acompañando. De esta forma, la consigna de la sociedad civil identificada con el *antiEstado* asumió en este renacimiento un carácter confuso. Según las diversas interpretaciones pudo ser vinculada con el mercado, con redes difusas de solidaridad y hasta con la defensa de lo estrictamente privado. Pudo ser encarnación del espacio del intercambio mercantil, ámbito de movimientos sociales y asociaciones comunitarias que reclamaban para sí el lugar de la democratización y la libertad y hasta de un “tercer

5 En palabras de algunos de estos autores “lo estatal es en principio, público. Pero lo que es público puede no ser estatal, si no forma parte del aparato del Estado” (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998: 26 y 27). Y es justamente en este último punto donde se van a concentrar la mayor parte de los esfuerzos analíticos. Lo público podrá seguir siendo lo estatal pero bajo nuevas formas que limitarán su potencial. Será básicamente la garantía que da el Estado a través de su financiamiento a la provisión de ciertos servicios. Es decir, lo público-estatal se reduce a los fondos que provee el Estado para que tales actividades puedan ser ejecutadas por organizaciones de la sociedad civil. Por otro lado, aquel “tercer sector” o “sector no gubernamental” empieza a nominarse como “sector productivo público no estatal”. Se trata de una manera “no estatal” “ni privada” de ejecutar servicios sociales considerados públicos porque son de interés común de la comunidad. Servicios públicos no estatales en el campo de la educación, salud, y cultura bajo la garantía del Estado que significa que debe seguir financiándolos aunque ya no sea el encargado de su gestión, provisión y distribución directa. Asimismo, las organizaciones sociales son públicas porque pueden ejercer un control sobre la administración estatal. Por tanto lo público en el marco de la sociedad civil amplía sus funciones y sobre todo sus “sentidos”. En esta línea, se plantean los beneficios de un Estado “Social- Liberal” y no uno “Social-Burocrático” que al tiempo que protege los derechos sociales al financiar las organizaciones públicas no estatales que prestan servicios, resulta más eficiente al introducir la competencia y la flexibilidad en su provisión y es más democrático porque sus actividades están directamente sometidas al control social.

sector privado” distinto del Estado y el mercado. Lo público en el espacio de la sociedad civil empezó a evidenciar su carácter problemático.

Dicha problematicidad estaba asociada en gran medida a lo que había dejado de funcionar, a lo que había sido desechado pero no encontraba su reemplazo. Por un lado, si bien pretende recuperar la idea de lo común y general, esa misma noción no era la misma que la de antaño. Esta idea se había desplazado, encarnaba otro sentido. Ya no era el punto de partida explicativo y el sustento normativo de las pretensiones y los deseos individuales sino que era un punto a resolver y hasta construir a partir de la exaltación del pluralismo y el respeto a la singularidad y las diferencias. No nos olvidemos el rechazo que concomitantemente se da en este proceso a cualquier apelación a un referente simbólico globalizador, a una tradición totalizadora que convoque a todos, a una única manera de narrar el pasado en la que todos se sientan parte (historia nacional). La búsqueda actual (la “nueva utopía” como algunos gustaron en llamar) es sobre todo un intento por identificar desde qué formas es posible “compatibilizar” este planteo de lo común con un rechazo explícito y contundente a la idea de una historia y un referente único. Esto también se identificaba con lo estatal. En segundo lugar, este resurgimiento de la sociedad civil estuvo, como dijimos, asociado a la recuperación y revalorización de lo privado. La sociedad civil, para muchos, no fue (ni es) el ámbito del mercado ni del Estado, sino un espacio intermedio en el que confluyen individuos y organizaciones que se identifican entre sí a partir de su condición de agentes e intereses “privados”. La compatibilización de una noción de lo público en donde lo privado ya no sea su contrario, su opuesto, es otro de los problemas que se presentaron. La proliferación de las denominadas ONG, en especial durante la década de 1990, manifestó insistentemente este rechazo a toda vinculación con lo estatal (PNUD y Gadis, 1997).

En el caso de la educación pública, como veremos, también se expresaron todas estas etapas de redefinición. Podríamos decir que entre mitades y finales del siglo XIX hasta la última dictadura militar funcionó un esquema que identificó lo público con lo estatal. Luego, cuando en 1983 se produjo el retorno democrático, esto cambió y lo público empezó a asociarse a un sentido a-estatal; finalmente entre finales de la década de 1980 y principios de la de 1990 comenzó una nueva etapa redefinicional en donde lo público cada vez más era lo antiestatal.

Pero más allá de esto, quizá lo que hay que destacar es que en este pasaje, en este tránsito entre el Estado y la sociedad civil, todas las interpretaciones tendieron a identificar lo público desde un “lugar”. Primero fue el Estado y luego fue la sociedad, con todas sus contradicciones. Es decir, el esfuerzo estuvo puesto en capturar *¿dónde ubicar lo público?* La propuesta teórica que se realiza desde esta investigación implica una mirada diferente. Implica no identificar lo público ni con un lugar, ni con algo predeterminado, sino con una *lógica*, una *forma de construir ese carácter o condición*. La pregunta es acerca de cómo se conforma lo

público, en este caso, en la educación escolarizada. Es decir, la pregunta alude a qué elementos participaron y participan en la actualidad en la definición de ese carácter o condición.

Desde esta tesis sostenemos la idea de que lo público es fundamentalmente una construcción que se disputa en un reino de referencias simbólicas. Afirmar que lo público es lo estatal, tanto en sentido amplio (lo estatal-nacional), como en sentido reducido (vinculado a las organizaciones estatales y resulta lo provisto por sus agentes); o por el contrario, es aquello que se da fuera del Estado, en el espacio de la sociedad civil o de la comunidad organizada es el resultado contingente e histórico de “ciertas” disputas en torno a “ciertas” visiones parciales e interesadas. Disputas y visiones que a su vez son parte y resultado de “ciertas” condiciones en las que dicho proceso tiene lugar. Desde aquí, nuestra posición es contraria a cualquier definición esencialista de lo público que aluda a una distinción ontológica o de campos sociales pre-dados.

En realidad aquello que *se vuelve público* (es decir, que adquiere tal carácter) o que deja de serlo es el resultado de un proceso de discusión, de enfrentamiento, de diferencia y de acuerdo. Se trata de una compleja construcción que puede combinar sentidos nuevos y coyunturales con otros arraigados en tradiciones históricas (Rabotnikof, 1995: 60-63). Por esta razón, creemos que resulta pertinente y justificado el esfuerzo por describir (aunque sea en parte) ese proceso de disputa. Para ello vamos a concentrarnos en el debate público que se generó a raíz de la reforma educativa. En él nos interesa descubrir cuáles fueron los intereses en juego, las visiones del mundo que se enfrentaron, los argumentos que justificaron y legitimaron cada posición, las tradiciones que se invocaron, los recursos que se esgrimieron. Se trata de romper la naturalización con la que opera el discurso dominante y descubrir, en su amalgama, las diferencias y exclusiones y, en particular, las razones que las explican. En esta línea, observaremos interesantes desplazamientos en el sentido de lo público (desde lo estatal, pasando por lo a-estatal, hacia lo antiestatal).

1.2 Cómo se construye lo público de la educación pública: problemas, temas y opiniones

El segundo eje plantea justamente una respuesta práctica a esta pregunta general que nos hacemos. Para ver cómo se construyó lo público en el campo educativo decidimos escoger, dentro de las múltiples perspectivas teórico-metodológicas que existen, aquellas que se ocupan de la “construcción de los problemas públicos” y de la “construcción de los temas públicos”. Como veremos, existen interesantes vinculaciones entre ambas que nos ayudarán a desentrañar y proponer una respuesta a nuestra interrogante. Es importante aclarar que se trata de una opción pragmática, en especial, vinculada a las necesidades concretas que planteaba esta investigación respecto a la selección y el análisis de la información

proveniente del debate reformista. Es decir, la elección privilegió dos esquemas teórico-metodológicos que a nuestro juicio ofrecían las mejores posibilidades para capturar los deslizamientos en los sentidos de lo público y encontrar explicaciones plausibles sobre ellos. En este sentido, no se trata de una puesta a prueba de estos esquemas teóricos, sino de ver en los movimientos de la atención pública lo que estaba detrás de la formulación de los problemas públicos.

En primer lugar, hay que decir que la perspectiva de los problemas públicos se ha concentrado en analizar los procesos de movilización colectiva mediante los cuales ciertas situaciones problemáticas se vuelven problemas de orden público. Un problema público es una forma compartida, más o menos estable, de *tematizar* una situación percibida como problemática. Se trata de definitiva de una situación que reclama un tratamiento específico para ser subsanada. Se trata de un problema que requiere una solución (Zimmermann y Trom, 2001; Hilgartner y Bosk, 1988).

Nuestro interés en esta perspectiva se centra en que nos permite identificar con claridad los elementos que participaron en la conformación de la “educación pública” como problema público y, en este sentido, nos ayuda a distinguir de manera clara a qué estuvo asociado el carácter público de la educación escolarizada en nuestro país.

De acuerdo a esta perspectiva, la forma de construir un problema público implica la puesta en funcionamiento de una serie de elementos. Por ejemplo, requiere la existencia de una *denuncia* de aquellas condiciones consideradas anormales o injustas que deben ser reparadas (Boltanski, 1990). También involucra una *historia* que alude a las maneras previas de nominar y entender el problema. Un problema público es una combinación entre aquellos problemas públicos considerados legítimos en momentos anteriores y que pueden ser *reactivados* en situaciones problemáticas presentes (Zimmermann y Trom, 2001). Por ejemplo, en nuestro caso esa historia se puso en juego en el diagnóstico crítico de la década de 1990 o en la defensa de la “educación pública” que, en tanto convocatoria de aquella tradición, algunos actores esgrimieron en esos años.

Pero el punto destacado, y que se constituye en nodal para este estudio, es que una situación problemática, para transformarse en un problema público, requiere ser *tematizada*. Requiere organizar las enunciaciones diversas (opiniones sustantivas) en esquemas (tematizaciones) que le otorguen cierto sentido a su formulación.

En esta línea, la segunda parte de esta investigación se va a centrar en cómo fue tematizado el problema público de la educación pública en el debate que se dio durante la década de 1990 sobre la reforma del sistema educativo argentino. La opinión pública (en nuestro caso expresada en prensa y en revistas especializadas) formuló una serie de temas que permitieron organizar y estructurar las opiniones heterogéneas de los distintos actores que en él participaron. Desde el enfoque de la construcción de los temas públicos, se sostiene que dicha discusión —y sobre todo los temas generados— posibilitan la estruc-

turación de sentido en el marco de la multiplicidad y diversidad de las opiniones sustantivas que se ponen en juego. Es decir, que la identificación de estos temas nos permitirá ver cómo se organizaron las opiniones sustantivas que se dieron en dicho debate reformista y por medio de ellas acceder a los desplazamientos de sentido en torno al problema de la educación pública. También nos permitirá ver en qué medida hubo o no consenso en torno a las múltiples opiniones que se generaron y que resultaron organizadas en los diferentes temas. Pero a fin de ser precisos y claros en los aportes de ambas perspectivas para esta investigación los desarrollaremos a continuación en detalle.

1.2.1 El enfoque de los problemas públicos

La sociología de los problemas públicos ha ido complejizando sus aportes para analizar los procesos mediante los cuales un asunto privado se transforma en un problema público. Así, desde los planteos más clásicos que en el campo de la ciencia social estadounidense produjeron Kitsuse y Spector (1973), Gusfield (1981), Schenieder (1985), entre otros, hasta las producciones más actuales desarrolladas desde la academia francesa con los trabajos de Boltanski (1984; 1990; 1999), Quéré (1995), Cefai (1996) y Trom y Zimmermann (2001), entre otros, han ido colaborando para conformar un universo teórico-conceptual específico.⁶ Desde trabajos de corte eminentemente teórico-conceptual hasta investigaciones empíricas que intentan poner en juego las categorías desarrolladas se ha ido otorgando especificidad y entidad distintiva a este enfoque.

Sin detenernos en las diferencias de los planteos de cada uno de estos autores, es importante destacar los acuerdos respecto a los elementos más importantes de esta perspectiva. En primer lugar, es relevante identificar a qué se refiere la idea de un problema público. Es decir, si lo importante es el pasaje de un asunto “particular” a uno de orden diferente, es indispensable explicitar qué es *lo público* del problema. Este carácter es entendido en un triple sentido. Primero, porque concita la atención de un público; segundo, porque su definición tiene pretensiones generalizadoras, es decir, pretende representar el interés general; y tercero, porque reclama la acción estatal. Es en el movimiento mismo de *institución* (institucionalización) de un problema que se configura su carácter público, en tanto reconocible e identificable por cualquiera (carácter general) y factible de tratamiento estatal (Gusfield, 1981). Todos estos elementos los encontraremos en el caso sobre el que se ocupa este estudio. La “educación pública” se constituyó en un problema público

6 Vale la pena aclarar que en el caso de los textos de Cefai, Trom, Zimmermann y Quéré y Barthélémy, se trabajó con traducciones realizadas especialmente para esta investigación y no con traducciones oficiales, igualmente citamos las páginas correspondientes a los textos originales en francés.

entre mitades y finales del siglo XIX en la Argentina y siguió siéndolo hasta nuestros días aunque, como veremos, su definición haya sufrido mutaciones.

Ahora bien, como sostienen Trom y Zimmermann, también es importante destacar que un problema público supone previamente un conjunto de actividades vinculadas a la formulación de la queja, de la crítica o de la reivindicación en cuestión. Éstas, muchas veces ignoradas, son fundamentales para comprender los inicios de este proceso. Pero no se trata de formulaciones siempre novedosas, más bien se vinculan con el contexto más prolongado y restrictivo de la disponibilidad de un conjunto de problemas públicos previos (y sus consiguientes tematizaciones) que “condicionan” el trabajo de los actores en cada situación. Se trata de la denuncia de una carencia, de algo que falta. Pero ésta, en la mayor parte de los casos, no será definida desde elementos negativos, sino por el contrario, “la carencia va a desplegarse en referencia a bienes nuevos o reevaluados que se encuentran en una relación de determinación mutua con los elementos que expresan una falta” (Trom y Zimmermann, 2001, traducción personal).

Asimismo, la denuncia nunca estará formulada en el vacío. En primer lugar, cuando se trata de hacer de un problema un asunto de acción estatal es importante tener en cuenta que nunca se define en abstracto, sino siempre en función de un campo de soluciones pensables en un cuadro de acción dado (Trom y Zimmermann, 2001). La enunciación de un problema no puede disociarse de sus perspectivas de resolución, bajo pena de crear la ficción de un orden secuencial y lógico entre su definición y su tratamiento (Kitsuse y Spector, 1973). Por ello, siempre es fundamental indicar y analizar cada una de las intervenciones estatales a las que la definición del problema dio lugar. Éste será un elemento destacado dentro del relato que aparece en el capítulo II. En segundo término, tampoco se formula en el vacío en tanto el proceso de construcción de un problema público siempre alude a un contexto de problemas, a una “red de problemas” de orden general en el cual, en mayor o menor medida, se referencia (Hilgartner y Bosk, 1988: 55). Por ejemplo, como quedará debidamente explicitado en este estudio, el problema más general de la conformación del Estado-nación en la Argentina se constituyó en un referente central en la construcción del problema de la “educación pública”. No pueden entenderse acabadamente los posicionamientos de muchos actores en el campo político y educativo, sus alianzas, las intervenciones burocrático-administrativas del Estado o sus contramarchas, entre otras cuestiones, si no es en el marco de este macroproceso de construcción social, cultural, política e institucional del Estado-nación argentino.⁷ Esta relación con la problemática estatal-nacional no se dio sólo en la etapa fundacional sino que continuó durante

7 Esto también puede pensarse en términos del problema de la constitución del sistema económico-productivo, a pesar de que existen sobre este aspecto varias investigaciones que relativizan la relación entre ambos problemas.

muchos años más. Por último, también la denuncia se conecta con la disponibilidad de categorías y problemas legítimos previos sin los cuales una situación problemática no podría ser “eficazmente” tematizada. Es decir, con cada nueva denuncia se convoca aquella historia previa de definiciones y categorías. Por ejemplo, en el capítulo III veremos cómo en la denuncia que se dio durante el retorno democrático, se recuperaron los diagnósticos previos en torno al problema de la “educación pública”. Esto resultó clave para volver a considerarse como un problema público. Asimismo, este enfoque indica que estas denuncias reactualizan aquellas definiciones previas, por ejemplo, como pasó en la década de 1980, cuando se redefinieron los sentidos de los principios tradicionales de la educación pública (como la gratuidad o la laicidad, entre otros).

Respecto a las categorías hay que decir que un problema público implica una forma común compartida, más o menos estable, de tematizar una situación visibilizada como problemática. Esta tematización pasa por la creación, el uso y la apropiación de categorías de personas, actos, acontecimientos, objetos, situaciones, etc., que resultan afectadas por el problema en cuestión. En esta línea, Trom y Zimmermann (2001: 283) señalan que la categorización involucrada en la tematización de un problema público, “define clases relativamente extensas de cosas o personas afectadas por un problema y susceptibles de ser beneficiadas con un tratamiento público en tanto miembros de dichas clases” (traducción propia). Estas categorías pueden ser sometidas a crítica y verse modificadas o sufrir desplazamientos de sentido. De esta forma, es primordial atender a la fijación de criterios de pertenencia a ese colectivo objeto de tratamiento e intervención (Cefai, 1996). Estos criterios serán movilizados ante la identificación de estos “sujetos/personas” a ser reparados o protegidos. Por ejemplo, la categoría del *maestro* como apóstol laico o del *educando* ignorante o incivilizado; la de la institución *escuela elemental/primaria* para necesidades elementales/primarias, o la de la *escuela complementaria/secundaria* para expectativas y estudios superiores, o *técnica* para trayectos técnicos profesionales u oficios, o *normal* para formar a los futuros maestros etc., entre muchas otras resultaron centrales para constituir a la “educación pública” como un problema.

También, y éste es un tema indispensable a tener en cuenta, el carácter construido de los problemas públicos está referido justamente a la actividad colectiva y reivindicativa de diversos actores, grupos, o ambos, que participan de un proceso complejo desde sus opiniones e intereses particulares. La organización de semejante variedad y multiplicidad de opiniones y puntos de vista se opera, entre otras formas, mediante la discusión pública del problema. En el debate se logra estructurar la comunicación por medio de su tematización. Por ello, hay que tener en cuenta dos elementos. El primero es que “los problemas públicos no son siempre, no al menos en todos los estadios de su enunciación, el fruto de un trabajo deliberado y coherente de construcción. Suponer esto implica sobrestimar la racionalidad de la denuncia y subestimar los balbuceos, los titubeos, las contramarchas

y las dudas” inherentes a una acción colectiva compleja de estas características (Trom y Zimmermann, 2001: 282, traducción propia; Boltanski, 1984). Por esta razón, la posibilidad de organizar las opiniones con la tematización de un problema público ayuda a institucionalizarlo. El segundo hace referencia a los actores que participan (cartografía o mapa de actores) de tal movilización. En este sentido, hay que tener en cuenta que aun los actores que emprenden acciones similares en la construcción de un problema pueden tener razones y motivos divergentes para llevarlas a cabo (Hilgartner y Bosk, 1988: 57). Así, distintos actores tal vez luchen a favor de su inscripción en la agenda política nacional pero en nombre de motivos diversos, incluso contradictorios (por ejemplo, cuando en la década de 1990 los sectores confesionales no católicos se opusieron al deseo de la Iglesia católica de introducir la enseñanza religiosa en las escuelas públicas. Ellos no lo hacían porque estaban defendiendo la laicidad sino porque estaban oponiéndose al monopolio de la Iglesia). La sobreestimación de la racionalidad de los planteos lleva a postular precauciones ante una homogeneización *a priori* de las posiciones. De esta manera, la simple convergencia de opiniones no debe llevarnos a suponer anticipadamente una comunión de intereses (como muestra se puede señalar la convergencia que se dio en torno al tema de la autonomía escolar entre los expertos progresistas y aquellos representantes de la Iglesia, que reveló hasta qué punto ambos la defendían desde “puntos de vista” distintos).⁸

En este sentido, esta investigación se cuidó de no homogeneizar prejuiciosamente las posiciones de los actores que participaron en la construcción del problema de la “educación pública”. Por ejemplo, en el momento fundacional, en el caso de la elite liberal-conservadora característica de la generación de la década de 1980 intentamos identificar las variaciones y diferencias que presentaban sus integrantes. Quizá frente a ciertos asuntos, estos grupos adquirieron unidad y distinción (por ejemplo, frente a la ampliación o no de las libertades políticas del régimen), pero en otras cuestiones (como permitir en las escuelas oficiales la enseñanza religiosa) van a mostrar diferencias importantes y claves para nuestro problema de análisis. Lo mismo sucedió en la etapa reformista de década siguiente. Así, frente a la descentralización como autonomía escolar, todos estarán de acuerdo; pero frente una descentralización extrema que lleve a un subsidio a la demanda muchos mostrarán reparos.

En este punto, el enfoque de los problemas públicos va a sostener siempre la idea de que se trata de actores sociales movilizándose en torno al proceso de construcción de un problema público (el problema siempre se construye desde abajo) y va a subestimar la idea de un proceso en el que la iniciativa más importante la tengan el Estado y sus agentes. A diferencia de este supuesto, en el caso del problema de la “educación pública” veremos que desde la misma formulación de la denuncia en la etapa fundacional hasta los ulterio-

8 Aunque, como veremos más adelante para nuestra investigación, esa “convergencia” es muy importante.

res intentos de redefinición de este problema tuvieron un papel destacado las iniciativas generadas desde el Estado y en menor medida los planteos de los actores de la sociedad civil. Esto no significa que éstos no hayan participado de este proceso, por ejemplo, que no hayan emitido opiniones en los debates en los que se disputaron sus sentidos más relevantes, sino que asumieron una mayor iniciativa los actores ubicados en el ámbito estatal. Hubo un predominio de agentes estatales y de elaboración de políticas públicas desde el Estado. Pero en realidad, que suceda una u otra cosa, tampoco puede definirse de antemano. Es decir, no es un supuesto del enfoque de análisis, sino de la historia política e institucional de los países. En nuestro caso, es resultado de un proceso histórico de construcción de la sociedad y del Estado en la Argentina.

Este enfoque sostiene también que cuando un problema logra estabilizarse relativamente, o equilibrarse desde el punto de vista de la definición, se convierte en una entidad consistente y adquiere la “naturalidad” que caracteriza a las relaciones duraderas. Por ello podrá ser “activado como un verdadero cuadro en procesos ulteriores de movilización, permitiendo tematizar con mayor facilidad situaciones vividas como problemáticas y pasar de ser una ‘molestia’ sentida a un ‘problema’ constituido” (Trom y Zimmermann, 2001: 282, traducción propia). Es decir, le otorga mayor eficacia a los intentos de problematización cuando éstos aludan a dichos marcos. Así, posibilitan situaciones posteriores, determinando en particular la manera en que las personas comprenderán las situaciones que juzgarán problemáticas y tomarán posición. La activación de esquemas preexistentes permite que el disturbio tenga más posibilidades de hacerse visible en el espacio público (Quéré, 1995; Barthelemy, 1992).⁹ De alguna manera tales esquemas también estructuran el campo de problemas válidos o legítimos y resultan fundamentales, al igual que la movilización colectiva para construir un asunto de interés general o en términos de estos autores “para confeccionar una causa pública”. Esto se ve con mucha claridad en el caso del problema de la “educación pública”. Analizaremos cómo se convocarán, en diferentes oportunidades, las definiciones previas de este problema. Éstas actuarán como “tradiciones” y

9 Quéré sostiene que hay una vinculación compleja entre espacio público y problemas públicos. Para ello se opone a las definiciones “realistas” del espacio público que conducen a considerar “las entidades puestas en escena por el discurso social como realidades positivas localizables en el mundo, o que hace corresponder los individuos espacio-temporales con categorías de la práctica y del pensamiento social. En el caso del espacio público, este acercamiento convierte en objeto, lugar, ámbito o instancia positiva algo que es sin duda del orden de una forma o de un dispositivo simbólico de institución del espacio social y del vínculo social”. En este sentido, estas definiciones que dejan “en la sombra las condiciones sociales de emergencia y de mantenimiento de tal espacio” postulan “que en el espacio público se debaten públicamente problemas de interés general; pero en ningún momento se preocupa por el modo de constitución de esos problemas y de ese espacio” (Quéré, 1999: 94-95). Si bien esto resulta una posición interesante para ver la productividad amplia de este espacio, lo lleva a privilegiar sobremanera los aspectos ligados a la movilización social y a subestimar la atención en los medios y en la esfera de la política entendida casi exclusivamente de manera institucional.

operarán como un contrapunto permanente entre las definiciones actuales y aquellas conformadas en el momento emergencial. En este sentido, es importante aclarar que vamos a llamarlas “tradiciones” en tanto transmisión intergeneracional de definiciones (por ejemplo, la tradición de la escuela pública o del “progresismo laicizante”, la tradición de la “libertad de enseñanza”, etc.). Muchos las esgrimirán a fin de darle fuerza a sus planteos. Tal convocatoria tampoco estará librada de la disputa. La recuperación del pasado, o mejor dicho la forma en que ésta se haga y los significados involucrados, también será un motivo más de lucha. De esta manera, hay que destacar, como bien sostienen los autores mencionados inscritos en este enfoque, que la convocatoria de esos esquemas preexistentes tal vez implique su redefinición. Los elementos previos se ponen de nuevo en juego en las situaciones concretas y no se excluye que generen, en algunos casos, una transformación del problema público en cuestión (es decir, de la manera en que previamente era definido). Es posible deshacer aquello que estaba sólidamente unido, los sentidos involucrados en las definiciones previas, y reconfigurar parcial o completamente aquello que hacía al problema (Trom y Zimmermann, 2001: 283) aun bajo la misma denominación formal, en este caso el “problema público de la educación pública”. Por ello, para esta investigación, es crucial identificar justo aquellos desplazamientos o desestabilizaciones de sentido en el encuadre de un problema público instituido y los procesos de reconfiguración de las categorías establecidas de la acción estatal.

Nuestra investigación, al igual que el enfoque de los problemas públicos, va a darle una importancia suprema al análisis histórico que permita dar cuenta de las movilizaciones presentes en el marco de la historia de construcción del problema, con sus categorías de aprehensión y sus formas de intervención. Todos estos elementos pueden ser reconvocados cada vez que se vuelva a analizar un problema público y los actores intenten disputar sus sentidos originales. Nunca son problemas públicos completamente estabilizados. No están clausurados sus sentidos. Más bien se trata de procesos permanentes de negociación en el que se reabren o se cierran por un tiempo las posibilidades de redefinirlos. Las movilizaciones que se observan en el presente intentarán siempre definir una situación problemática vinculándola a las formas y a los sentidos que tuvo un problema preexistente, relativamente asegurado. Muchas intentarán modificar, corregir o desplazar las formas y los sentidos ya convenidos de plantear y tratar el problema. En muchos casos, estos cambios serán menores y estarán en gran medida limitados por la “fuerza de imposición” de los marcos sancionados (Trom y Zimmermann, 2001: 283, traducción propia). Esto será lo que se sostenga en forma mayoritaria desde esta sociología de los problemas públicos. Pero como veremos con el caso que nos ocupa, también se podrán producir desplazamientos tan radicales que terminarán cuestionando esos marcos sancionados, esos sentidos fundacionales del problema público. Esto en realidad nunca está determinado de antemano y siempre es resultado de un proceso de lucha.

Por lo tanto, el análisis no debe estar orientado de manera prejuiciosa a capturar sólo los elementos (ideas, valores, etc.) que impulsan en el presente la movilización y la atención, y deben remitirse a los materiales históricos que pueden dar cuenta de esta dinámica más compleja. El análisis coyuntural sólo nos mostrará una parte del proceso de construcción colectiva involucrado en el problema público. Éste debe permitir vincular los procesos de movilización actual y la producción histórica de “entidades abstractas duraderas” (como un problema público; dentro de éste, las tematizaciones involucradas y a su vez, dentro de ellas, las categorías de personas u objetos producidos) que estructuran la aprehensión de los acontecimientos, de las decisiones y de las situaciones problemáticas.

Esta investigación, entonces, intentará dar cuenta del problema de la educación pública desde su misma emergencia. El momento fundacional será clave en nuestra indagación ya que las tematizaciones y definiciones presentes en ese momento se convocarán de nuevo en cada esfuerzo que se produzca para operar modificaciones en este problema. Describiremos de manera concisa este proceso y de manera más breve el que se dio luego de su instante emergencial vinculado a su solidificación progresiva. Esto permitirá identificar los elementos que en cada intento por redefinir el problema de la “educación pública” queden inalterados y aquellos que sufrirán desplazamientos. También permitirá identificar cuándo se produce un cambio radical en la definición de este problema. Mostraremos cómo en su origen este proceso de construcción del problema de la “educación pública” estuvo marcado por una intensa y profunda movilización, encarnada centralmente por la iniciativa estatal. También cómo incluyó una clara denuncia sobre una situación percibida como “anormal o injusta”. En este sentido, se intentará marcar el pasaje entre la educación visualizada todavía como un asunto problemático pero de orden particular a su constitución como una causa pública que exigió una atención y un tratamiento político diferenciado. Para ello se hará un especial hincapié en capturar la denuncia involucrada en este problema. Así, veremos cómo la barbarie o la falta de civilización (entendida en un sentido complejo y específico) resultó indispensable para plantear la necesidad de volver a la educación un problema público. A su vez, la definición del problema como “educación pública” estuvo asociada a una serie de características que asumió su tematización. En esta línea, será fundamental identificar las distintas opiniones involucradas en la forma en que fue tematizado el problema en cuestión.

Es necesario aludir a la distinción de las categorías de personas y objetos asociados para ver los sentidos que participan en esta definición. Es decir, nos va a importar determinar en este relato en qué condiciones y en qué términos se definió a la “educación pública” como un problema “general y común” y factible de tratamiento estatal, haciendo especial hincapié en los atributos que adquirió ese carácter público de la educación escolarizada. Nuestro interés se va a concentrar en ver cómo se definió tal carácter, quiénes eran o no su beneficiarios, por qué fue así; qué objetos y actos implicó esta definición, qué aconteci-

mientos lo sancionaron, cuáles fueron las justificaciones que se usaron y qué dejó afuera este recorte (es decir, cómo se definió su contrario, en este caso, la educación privada).

Así, si bien el eje de esta investigación es el trabajo de los actores y sus operaciones en el contexto más cercano a la década de 1990, consideramos indispensable analizar el encuadre histórico implicado en la definición del problema de la “educación pública”. Encuadre en el que se referenciaron los actores del presente reformista para elaborar sus opiniones y lograr que éstas devinieran eficaces.

1.2.2 La construcción de temas públicos

Tal como venimos sosteniendo, el estudio se va a concentrar en indagar los desplazamientos de sentido que se produjeron en torno al problema público de la “educación pública”. Para ello vamos a concentrarnos en el debate que se dio durante la década de 1990 sobre la reforma del sistema educativo argentino. Esta investigación parte de la idea de que en el flujo comunicativo de este debate (en este caso circunscrito a ciertos medios de la prensa escrita y ciertas revistas especializadas) se van a expresar algunos de estos deslizamientos.

Ahora bien, teniendo en cuenta las necesidades de selección, sistematización y análisis de la información contenida en dicho debate, decidimos trabajar desde la perspectiva de la construcción de los temas públicos propuesta por la teoría luhmanniana. Ésta nos permitió darle un orden y un sentido a la desbordante cantidad de información de este flujo comunicativo y sobre todo capturar esas nuevas maneras de significar lo público en el campo de la educación.

Y si bien nos interesan los temas con los cuales se organizó el debate reformista, sólo los utilizamos para ver cómo gracias a ellos se organizaron las múltiples opiniones y los puntos de vista que se expresaron en ese debate, justamente porque los temas preorientan las opiniones. No las orientan en el sentido de sí o no (a la manera binaria) sino en cuanto al contenido. Esto quiere decir que las diferentes formas de construir un tema participan en buena medida en la formulación de las opiniones, aunque no con el fin de determinar su sentido o clausurar sus contenidos. Por ejemplo, si la descentralización se construye como autonomía escolar en tanto vuelta a la comunidad o autonomía escolar en tanto mercado. O, por ejemplo, si la calidad educativa se construye como evaluación de los rendimientos académicos de los estudiantes. La opinión refiere a esa forma específica de construir el tema. No se trata sólo de títulos dentro de los cuales hacen aparición las diferentes opiniones sino que la misma construcción del tema, al guiar la opinión, participa de ella. En esta línea, los desplazamientos de sentido en torno a lo público en la educación se van a capturar tanto en los temas como en las opiniones que éstos ordenaron.

Desde este lugar en esta investigación hacemos hincapié en rastrear en esas opiniones organizadas por temas las concepciones sobre el Estado y la sociedad civil que se jugaron, los supuestos a los que se aludían y las tradiciones que se convocaron, entre otras cuestiones. Éstas nos hablaron de la forma en que los actores percibían el problema público de la “educación pública”. En particular, nos interesó ver si tales opiniones “organizadas”, vinculadas a la reforma, expresaron redefiniciones en torno a la manera “previa” de comprender el problema de la “educación pública”. Con esto nos referimos, básicamente, a aquellas tematizaciones y opiniones que surgieron como consecuencia del proceso reformista (a partir de la Ley de transferencia y en especial a partir de 1993, con la sanción de la Ley Federal de Educación y su implementación). No pensamos, en este sentido, en la idea de “acontecimientos” (por ejemplo, lo que pudo haber significado la muerte de una maestra en la provincia de Neuquén en el marco de un acto de protesta por la reforma educativa) ni en ámbitos problemáticos pre-dados (reforma fiscal, reforma del Estado) sino en complejos articulados de sentido que posibilitaron la ordenación y orientación de las opiniones sobre la reforma. Identificamos, entonces, cuatro grandes temas que permitieron darle orden a las opiniones: descentralización educativa, calidad educativa, pluralismo religioso y equidad educativa. A su vez, algunas de éstas presentaron formas diferenciadas de construcción. En descentralización identificamos la descentralización como autonomía escolar en tanto vuelta a la comunidad y en tanto mercado. También la descentralización como federalización de la política salarial; calidad educativa como evaluación del rendimiento estudiantil y como profesionalización docente; equidad como justicia y como multiculturalidad; y, por último, cuestionamientos al laicismo escolar como pluralismo y retradicionalismo.

Volviendo a los componentes de este enfoque, parte de la idea de que la “opinión pública” es un instrumento de selección y de reducción de la contingencia. Esta reducción opera al nivel de la construcción de temas que preseleccionan el ámbito de lo posible. Con el término “temas” se designan los conjuntos indeterminados de sentidos, más o menos susceptibles de desarrollo, mediante los cuales se puede discutir y tener opiniones iguales, pero también diversas. Tales temas constituyen la estructura de toda comunicación pública y en definitiva son los que la hacen viable. Ellos permiten una “referencia común a un significado idéntico e impiden una relación verbal superficial” ([1978] 1994: 8).¹⁰ Una comunicación pública no puede iniciarse sin posibilidades objetivas comunes de comunicación y entre ellas está la construcción de temas. Éstos actúan como una suerte de *acuerdos* (esto no significa consenso de opiniones sino aceptación sobre qué temática discutir) que se consolidan en el curso de la comunicación, deviniendo en

10 Luhmann, Niklas (1978) *Statto di Diritto e Sistema Sociale*. Nápoles, Guida. Traducción especial de Gayet, Cecilia (1994), México, Flacso. Versión preliminar, mimeo.

límites de lo que es posible vez por vez y, por lo tanto, suponen un condicionamiento a la arbitrariedad (en tanto contingencia) de las opiniones. Se opina sobre tal cosa y no sobre otra. La comunicación presupone entonces, además de la existencia de un lenguaje común, la construcción de temas y la articulación de las opiniones relativas a esos temas. Así, los temas son configuraciones de sentido que permiten organizar las opiniones sustantivas que se dan en el debate público desde lógicas específicas, posibilitando que éstas se vayan sumando, contraponiendo, restando y mediando de una forma y no de otra. Sólo al interior de cada tematización podrá entonces constituirse la diferencia entre opiniones concordantes y discordantes.

La distinción entre *tema* y *opinión* es fundamental y constituye la doble estructura que caracteriza a la comunicación pública. La opinión pública se forma justamente mediante esa doble estructura y permite que en los canales de comunicación no se comunique de manera *manipulada*. La manipulación confunde temas y opiniones. Por ejemplo, cuando la institucionalización de un tema se funde con las implicaciones morales de las opiniones, de modo tal que la afirmación de una moral parece conectada a la obligación de su aceptación (Luhmann, *idem*: 9). La fusión entre ambos impediría de plano la divergencia de opiniones, ya que le atribuiría un valor moral a la comunicación. Los temas son una suerte de reglas de juego de la comunicación que “guían”, pero no definen del todo la formación de opiniones. Por esta razón, para Luhmann los mecanismos de reducción de la complejidad de la comunicación pública definidos mediante la frase *opinión pública* no se basan en las opiniones mismas, sino en los temas de la comunicación (Luhmann, *idem*: 7). La función de la opinión pública no debe ser, por lo tanto, reducida a la forma de las opiniones sustantivas sino a la de los temas, es decir, a su capacidad para estructurar los procesos comunicativos. Esta función nunca puede estar ligada a la justicia o injusticia de las opiniones sino a la reducción de la inseguridad, contingencia y arbitrariedad involucrada en la complejidad social. En términos de Luhmann, “el problema, pues no consiste en la generalización del contenido de las opiniones individuales en fórmulas generales, aceptables por parte de cualquier ser dotado de razón, sino en la adaptación de la estructura de los temas del proceso de comunicación a las necesidades decisionales de la sociedad y su sistema político” (Luhmann, *idem*: 10). En otro lenguaje, a la formulación de políticas públicas.

También con la construcción de temas públicos se intenta canalizar el problema de la escasa atención consciente que existe en los procesos comunicativos. Los temas sirven para capturar la atención. Marcan aquello que en el proceso comunicacional podría tener resonancia y hasta tal vez soliciten alguna respuesta decisional, pero no precisan qué opiniones van a sostenerse en referencia al tema o cuáles estarán en condiciones de afirmarse y cuáles de desacreditarse. En esta línea, hay que aclarar que las reglas de atención no determinan directamente el contenido de las opiniones, pero permiten captar la atención y lograr que algo se convierta en tema. Al igual que lo que sucede en el nivel de la cons-

trucción de los problemas públicos, las tematizaciones para poder transitar con éxito su pasaje del mundo privado al público deben concitar y movilizar la atención. Asimismo, como explicamos antes, la visibilidad que sean capaz de adquirir también colabora con (mas no determina) la formación y organización de las opiniones. La atención constituye entonces un primer *filtro* en este proceso. Por ello, se volverán “reglas de la atención” los síntomas de crisis, el daño emergente, los valores priorizados en cierta coyuntura, etc. En el caso que nos ocupa la referencia permanente a una desestabilización económica, aludiéndose al pasado hiperinflacionario reciente, la falta de competitividad internacional o el consenso en torno al diagnóstico de crisis será una constante de las reglas de atención del debate de la década de 1990.

Los temas, además, tienen una trayectoria vital. Es decir, una historia con un nacimiento, un desarrollo, un envejecimiento y hasta un fenecimiento. Cada una de estas etapas abre o cierra diferentes posibilidades de formulación de un problema público. La historia de un tema que remite a su duración y variabilidad a lo largo del tiempo reduce la distancia entre tema y opinión. El paso del tiempo consolida las opiniones volviendo su distancia con los temas casi imperceptible. En palabras de Luhmann: “La elevada arbitrariedad de lo que es posible políticamente y jurídicamente debe ser reducida, si no mediante la verdad, al menos mediante las opiniones consolidadas por la discusión” (Luhmann, *idem*: 7). Por ejemplo, esto se verá con claridad en el tema de la calidad educativa. En determinado momento nadie puede hablar de calidad sin referirse a “evaluaciones” o a “estándares internacionales”. En esta línea, se podría decir que la irrupción de lo nuevo ocurre cuando se vuelve a separar tema y opinión nítidamente y se generan nuevas opiniones. Un claro ejemplo de esto fue lo que sucedió en la década de 1980 con el tema de la democracia.

Este concepto funcional de opinión pública se opone tanto a la idea más clásica como a otras que intentan vincularla a la racionalidad y al consenso. Es decir, por un lado, no estamos tratando con la noción ilustrada de opinión pública ligada a su capacidad crítica y a la generalización de la razón. Aquí claramente se toma distancia de la definición clásica de opinión pública, es decir, aquella opinión pública de los orígenes de la sociedad burguesa. En ésta las opiniones en tanto juicios filtrados por controles racionales y subjetivos van, mediante la discusión pública, a conquistar el consenso. De acuerdo al análisis que hizo Habermas (1981)¹¹ allí la formación de la opinión se realizaba por medio de pequeños círculos de discusión pública en los cuales los hombres se podían encontrar y aceptar *como tales*. La orientación que distingue amigo/enemigo era sustituida en este esquema

11 El trabajo original de Habermas es del año 1962 y se publicó con el título de *El cambio estructural de la publicidad. Investigaciones sobre una categoría de la sociedad burguesa*. La traducción al español de esta obra es del año 1981 y se publicó con el título *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona, Gustavo Gili.

por la institucionalización del *tacto*, esto es, la aceptación de la libertad de autorrepresentación del otro como fundamento del propio comportamiento. Esta particular constelación permite, que “lo general” devenga tema de discusión y por eso problema; ella hace posible, al mismo tiempo, la generalización de la razón. La igualdad de los círculos de discusión y la neutralización de la influencia económica, política, cultural, etc., ejercida sobre la discusión, permite que la opinión que se forma en ellos se suponga como general, que las expectativas que surjan aparezcan como universalmente válidas (Luhmann, [1978] 1994: 4-5). Como sostiene Rabotnikof, esta opinión pública hace referencia a la racionalización del poder público por medio de la discusión informada y el consenso razonado (1997: 51). Pero está claro que la creciente fragmentación, diferenciación y desigualdad social de las actuales sociedades ha cuestionado con fuerza aquella capacidad de la opinión pública de ejercer un control crítico y cambiar la disposición de poder a fin de alcanzar lo general por medio del acuerdo de las opiniones individuales (Fraser, 1999). Por el contrario, para Luhmann la discusión no garantiza que lo “general” devenga tema de discusión ni tampoco el triunfo de la opinión más racional. En sus palabras, “mediante sustantivaciones ya no se pueden resolver los problemas” ([1978] 1994: 7). En cambio, la estructuración del tema le dará orden y *razonabilidad* al debate. La pluralidad de opiniones que pone de manifiesto la diversidad de puntos de vista puede ser acotada y organizada con “sentido” por los temas. De esta forma, el consenso en torno a las opiniones no es algo importante en este planteo. No es un presupuesto sino que es un resultado (contingente) de la manera en que se dio la discusión o el debate público. Nunca es algo predeterminado de antemano, ni una consecuencia inexorable.

En igual sentido, también debemos tomar distancia de la definición habermasiana de opinión pública, según las coordenadas sociológicas del sistema y el mundo de la vida, ya que desde allí también se llega a una conclusión similar (Habermas, 1987). Si bien en el enfoque de Habermas la formación racional de la voluntad colectiva ya no pasa por la construcción institucional de una esfera pública sino por las pretensiones de validez universalmente implícitas en la comunicación, también aquí creará encontrar las bases de una potencial racionalización de la acción social y de las prácticas individuales y colectivas. Es decir, se trata de un nuevo intento de conectar esa opinión pública con la racionalidad y el consenso.

Aunque defina a la opinión pública como un flujo comunicativo sin sujeto que puede darse desde los espacios sociales hasta los decisionales del Estado, Habermas seguirá sosteniendo la idea de que desde allí deviene lo general y, por lo tanto, sigue haciéndose cargo de una función de integración social. Si bien intenta tomar “distancia de los fundamentos históricos de la democracia y busca su apoyo en la capacidad transhistórica de comunicación humana, tratando de hallar una garantía que se sustraiga tanto al cambio de las condiciones históricas, como a ciertas tendencias erosionantes de la racionalización

social” (Rabotnikof, 2005: 182), va a poner en esas pretensiones de “validez” implícitas en la comunicación el fundamento de la integración social. De esta manera, la racionalidad comunicativa habermasiana encierra también las condiciones ideales asociadas a la imagen ilustrada de la opinión pública:

Este concepto de racionalidad comunicativa posee connotaciones que en última instancia se remontan a la experiencia central de la capacidad de aunar sin coacciones, y de generar consenso, que tiene un habla argumentativa en la que diversos participantes superan la subjetividad inicial de sus respectivos puntos de vista y merced a una comunidad de convicciones racionalmente motivada, se aseguran a la vez de la unidad del mundo objetivo y de la intersubjetividad del contexto en que desarrollan sus vidas (Habermas, 1987: 27)

Pero la noción de publicidad que incorpora la opinión pública desde el enfoque luhmanniano no está detrás de la búsqueda de la integración de la sociedad por medio de un consenso de opiniones libre y públicamente expresadas, que pueda, entre otras cuestiones, poner entre paréntesis las desigualdades iniciales. Tampoco en el de las reglas de validez inscritas en una comunidad de valores y convicciones básicas, en formas de interacción y necesidades compartidas del mundo de la vida, que nos llevarían también a un consenso de opiniones. No se trata en el planteo luhmanniano de encontrar formas de desplazar los intereses particulares haciendo surgir siempre el interés general y común. La publicidad a la que alude esta opinión pública se ubica en el nivel de la institucionalización de los temas de la comunicación. Un tema se considera institucionalizado cuando presupone la disponibilidad para su aceptación (como tema y no como opinión sobre el tema) en la discusión. Para Luhmann, la publicidad se vincula entonces con la posibilidad de suponer la aceptación de temas. La estructuración de temas y las reglas de la atención son previas (lógica y temporalmente) a los asuntos vinculados al consenso.¹² De esta manera, se desliga de cualquier supuesto de consenso y racionalidad. Los temas se construyen, no hay ninguna relevancia objetiva, ninguna importancia predeterminada, sino aquella que se deriva del proceso empírico de su producción, un proceso por el cual se logra concitar la atención pública obedeciendo a ciertas reglas específicas en contextos comunicativos específicos. Tampoco, a diferencia de las consecuencias que tendrían los supuestos de consenso y racionalidad en los otros enfoques, hay una relación objetiva y

12 El excesivo énfasis que siempre se ha puesto en la cuestión del consenso presupone que los temas se imponían siempre por su idoneidad para la argumentación racional, que había temas que “por su naturaleza” eran directamente de interés común y que la existencia de temas se debía a que eran materia de una decisión colectiva vinculante. Aquí se confundían las reglas de la atención con las de la decisión política (Rabotnikof, 2005: 255 y 256).

necesaria entre un asunto objeto de decisión vinculante y su transformación en un tema. Por un lado, no todos los temas que son objeto de decisión vinculante se discuten en la opinión pública ni, al revés, todo tema de la opinión pública llega a ser materia de decisiones vinculantes. Esto debe dejar bien clara la prioridad que existe en el enfoque luhmanniano en torno a los temas por sobre cualquier supuesto. Es una prioridad que alude a la cuestión del sentido sobre la validez, a la cuestión de la razonabilidad por sobre la racionalidad. El consenso sólo se puede pensar, en el enfoque luhmanniano, en torno a los temas. A diferencia de los demás planteos no es un supuesto fuerte de su enfoque el consenso de las opiniones. Sin embargo, en esta investigación el consenso no será el de ninguno de los dos. No será el consenso exclusivamente centrado en los temas, ni el consenso “noble” que supone motivos, argumentos y fundamentos compartidos. En este estudio vamos a encontrar situaciones o momentos en que converjan diversas opiniones aunque se formulen según motivos e intereses contrapuestos. Esa convergencia no postulará ninguna idea de planteo general, abarcativo, compartido por todos. También veremos que no habrá un consenso unánime en la forma de construir los temas. Sin embargo, detrás de estas diferencias encontraremos, en muchas ocasiones, una interesante convergencia, por ejemplo, entre las posiciones autodefinidas como de izquierda y aquellas consideradas de derecha. Ello abrirá una serie de interrogantes políticas que sólo abordaremos de manera muy rápida en las conclusiones. Es posible que, ante una nueva construcción de los problemas, las formas tradicionales de trazar la división entre izquierda y derecha deban redefinirse. O que esta dicotomía debe redefinirse en cuanto a las políticas concretas en ámbitos sistémicamente diferenciados (educación, política social, salud, etc.). O que, podríamos arriesgar, los sectores progresistas o de izquierda, desde sus tradiciones, no tuvieron una respuesta alternativa ante las iniciativas renovadoras que provenían de nuevas elites y de los organismos internacionales.

Finalmente, el último elemento que identifica este enfoque es el de la retórica o la forma de argumentación que participó en la construcción de los temas y en las opiniones organizadas por ellas. Entendemos retórica en una acepción muy sencilla, en tanto elaboración de un discurso, invención de materiales, disposición de los mismos, formas de argumentación, tropos, comunicación persuasiva (Pereda, 1994). En este sentido, nuestro planteo se acerca más a un análisis de las formas de argumentación que a una tropología o al análisis literario (White, 2003).

Así, en esta investigación fue posible identificar tres formas de argumentación. En primer lugar se expresará una retórica decididamente política pero desde una visión gremial. Será una retórica política-gremial vinculada a la corporación sindical docente. Aquí sí habrá alusión a cuestiones más políticas e ideológicas pero teniendo en cuenta la mirada del gremio en torno a la defensa de los derechos de los trabajadores de la educación. La segunda retórica estará vinculada en especial a la Iglesia y a algunos sectores privados no confesionales

que no se centrarán en el discurso técnico ni en el gremial sino en el de los valores; en el de la necesaria retraditionalización y una vuelta a los valores fundamentales. La última será la forma de argumentación que denominamos *experta*. Ésta será la retórica más relevante dentro del debate reformista. Dentro de ella expresarán sus opiniones diversos actores, desde los funcionarios “políticos” de la cartera educativa nacional, sus equipos técnicos, los actores provenientes del propio ámbito académico, especialistas pertenecientes a organismos dedicados a la generación de propuestas educativas que actuaron fuertemente a nivel regional, hasta los integrantes de diversas fundaciones y centros de investigación que funcionaron como *think tanks* para la generación de pensamiento y propuestas en torno a la reforma estatal y la educativa en particular. Pero lo importante es destacar que esta retórica se transformó en una suerte de sentido común no cuestionado, ni siquiera por las otras dos. Por esta razón, decidimos distinguirla y detallarla en particular. Ésta se volvió horizonte de sentido en el debate reformista de la década de 1990 y en discurso “hegemónico” para el resto de las retóricas en juego en tanto logró articular las perspectivas y demandas de los otros actores en un discurso coherente, técnicamente legitimado y con capacidad para volver y ser adoptado por esos sectores. Esto fue posible por dos razones. La primera alude a que muchos sectores lograron utilizar ese sentido común a su favor (por ejemplo, la Iglesia con la cuestión del “pluralismo”). En gran medida esto se debió a la ambigüedad e imprecisión que caracterizó a muchos de los temas. La segunda hace referencia a las características particulares que asumió este discurso. Se trató de una retórica que giró en torno a palabras, conceptos, nociones y expresiones en relación a los cuales al parecer se tornó muy difícil manifestar una opinión en sentido contrario (por ejemplo, el sindicato con el tema de la calidad, o la democratización, etc.). Muchos sectores se vieron “atrapados” en un discurso revestido de formas progresistas y con términos que contenían una carga positiva al que era muy complicado enfrentarse. Se trató de una utilización muy eficaz de una serie de dispositivos lingüísticos que impidieron la generación de formas alternativas. No se trata simplemente de temas “de moda”, sino que, de algún modo (y por eso cuesta tanto encontrar voces críticas) se fusionaron tema y opinión. En este sentido, como mencionamos, esta amalgama permitió atribuirle un valor moral al debate. Resultaba muy difícil estar en contra de la calidad o de la equidad. Así, la forma en que hicieron “aparición” en la comunicación pública estos temas no fue a la manera de simples presunciones que dispararon razonamientos y opiniones diversas sino que operaron como núcleos atrincherados y cristalizados dotados de “valor moral” que impidieron desplegar opiniones alternativas. En este sentido, actuaron como una suerte de cuestiones “intocables” que sólo permitieron posicionamientos diferenciales muy marginales. Así como en la década de 1980 nadie pudo dejar de invocar la democracia y la ciudadanía so pena de ser catalogado como un autoritario en el campo educativo, en la siguiente década nadie pudo dejar de invocar la equidad, la calidad y hasta la eficiencia so pena de ser considerado un anacrónico, un conservador o un antiprogresista.