

V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata, 2008.

Reformas educativas: redes políticas en Cataluña y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires .

Krotsch, Lucas.

Cita:

Krotsch, Lucas (2008). *Reformas educativas: redes políticas en Cataluña y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-096/493>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/edBm/ANf>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Reformas educativas: redes políticas en Cataluña y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Dr. Lucas Krotsch
Universidad de Barcelona

La década de los años 90 estuvo marcada por la implementación de reformas educativas en varios países de América Latina y Europa. Ellas impactarán sobre el campo educativo a partir de políticas de descentralización que, al otorgar mayor autonomía a los entes subestatales redefinen, también, las tradicionales funciones y recursos estatales. Por lo tanto, lo que se ve afectado a través de estos procesos es el ejercicio mismo del poder, no solo entre estas instituciones gubernamentales sino, también, entre diversos actores sociales. Así, el campo educativo, como señala Tenti, se transforma en un campo más policéntrico (Tenti Fanfani, 2004a), atravesado por nuevas lógicas. Por lo tanto, el policentrismo no puede explicarse solo desde el interior del sistema educativo ya que este no está aislado de la redefinición de nuevos problemas sociales y políticos que impactan tanto sobre lo específicamente educativo (en lo que este campo tiene de autónomo) como en aquel vínculo que él mismo mantiene con la sociedad y el Estado.

El propósito de esta ponencia es mostrar algunas de las conclusiones extraídas, a partir de lo señalado en los párrafos anteriores, del estudio comparado de la reforma educativa de los años 90 en Argentina, específicamente el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la reforma educativa española, específicamente en el contexto catalán.

Se parte de la idea que España y Argentina tienen vínculos culturales que los hace comparables en varios aspectos. En sus contextos estatales y en relación a la distribución territorial del poder, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Cataluña tienen reivindicaciones parecidas (en lo que se refiere a la descentralización administrativa y autogobierno). Igualmente, es importante señalar que, estas reivindicaciones, parten de lugares distintos en cada caso. Cataluña legitima su negociación autonómica desde una identidad cultural que busca diferenciarse de la española. En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la exigencia parte del interés de las elites políticas locales por hacerse de mayor poder, y esto nada tiene que ver con la reivindicación de un ser nacional distinto al establecido. En ambos casos, los procesos de descentralización que implican las reformas educativas, están ligados, también, a tendencias administrativas y de representación presentes en la mayor parte del mundo.

Las políticas se desarrollan a través de un proceso complejo y cargado de tensiones en el que la solución para un grupo puede suponer un problema para otro. Así, la implementación y formulación se entremezclan permanentemente redefiniendo las políticas que, en consecuencia, muchas veces surgen de oportunidades más que como respuesta a problemas¹. Por lo tanto, como señala Lindblom se debe “... estudiar la elaboración de políticas públicas como un proceso muy complejo sin principio ni fin y cuyos límites permanecen inciertos. De alguna manera una red compleja de fuerzas produce conjuntamente un efecto llamado <<políticas públicas>> (...) para entender la elaboración de políticas públicas hay que comprender toda la vida y actividad política (...) El proceso de políticas públicas puede explicar parcialmente como el gobierno persigue los distintos objetivos de política pública, pero no porqué se eligen estos objetivos”(Lindblom, 1991). La respuesta al por qué se eligen determinados objetivos debe buscarse en la variedad de actores y de intereses que, además del gobierno, participan en este proceso.

El sistema político condiciona al sistema educativo, por tal motivo, descubrir cuáles son estos condicionantes permitirá conocer qué actores son más relevantes a la hora de establecer los principales lineamientos de la política del sector. Se verá que, el factor territorio, es una variable importante tanto en el caso argentino como en el español. En este sentido, Calero, Bonal y Brugué, señalan que “ ... la existencia de una sociedad civil más o menos organizada, la ubicación o no en el territorio de redes escolares privadas, la densidad y el grado de conflictividad entre los diversos actores vinculados al ámbito educativo, la valoración que se ha otorgado a la enseñanza, o el tipo de relaciones que se establecen entre la sociedad civil y sus instituciones públicas condicionaría el sistema educativo que aparece en cada territorio”(Calero, Bonal y Brugué, 2003).

El caso catalán permite contrastar la experiencia de la reforma educativa en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde entramados de actores formales e informales distintos. Estas configuraciones pueden ser, desde la distribución territorial del poder (tipo de Estado), las identidades regionales hasta la forma en que los distintos actores negocian, entre sí, para alcanzar un objetivo. Se pretende con esto ampliar tanto el campo de conocimiento sobre estas

¹ Las oportunidades para un sector y la consecuente acción puede generar problemas a otro sector. Así, por ejemplo, el regreso a la democracia abrió una ventana de oportunidades para federalizar el sistema educativo argentino elemento básico de las pretensiones democratizadoras. Al mismo tiempo, esta federalización del sistema educativo, ante la profunda crisis económica de fines de los años 80, significó una oportunidad con pocos precedentes para que el Estado se desvinculara de los presupuestos educativos transfiriéndoselos a las provincias, etc.

reformas como, en un plano más general, la comprensión del proceso de formulación e implementación de las políticas públicas.

En definitiva, se analizarán las reformas educativas a través de los actores que interactúan alrededor de estos procesos. Estos actores pueden ser institucionales, como el gobierno del Estado, sociales como los sindicatos o colectivos como la Iglesia. De esta manera, el análisis a través de los intereses de este tipo de actores, permitirá mostrar cómo, en la materialización de una política pública, generalmente, se refleja la fragmentación de intereses que le dieron origen.

A partir de lo anterior, se analizarán las reformas y cómo, en torno a su formulación e implementación, se configuran redes de actores que buscan incorporar, de diversas formas, sus intereses. Concretamente, se trata de comprender cómo los intereses en cuestión condicionan las reformas educativas y determinan una particular formulación e implementación de las políticas educativas; así como la manera en que el contexto, por medio de distintas pautas de interacción, condiciona de tal manera las políticas educativas que en un caso hacen posible la reforma (Cataluña) y en el otro no, o solo muy parcialmente (Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Como ya se señaló, el propósito de esta investigación es explicar las reformas educativas formuladas e implementadas entre los años 1985 y la década de los 90, en la Argentina (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y en España Comunidad Autónoma de Cataluña). Principalmente, a partir de aquellas políticas que redefinieron la estructura de la educación obligatoria, es decir la “Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo” (LOGSE), en España y la “Ley Federal de Educación” (LFE) en la Argentina. Sin embargo, también se considerarán leyes como la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE), en el caso español, o la Ley de Transferencias de los servicios educativos, en el caso argentino. Ambas son anteriores a las primeras y, de forma distinta, comienzan el proceso de reforma sentando las bases para la LOGSE y la LFE respectivamente.

La LOGSE (1991) y la LFE (1993) son leyes relevantes. Ambas reforman estructuralmente, como se acaba de señalar, el sistema educativo en aspectos tan importantes como los contenidos curriculares, las competencias, la estructura de ciclos y niveles, la obligatoriedad, etc. redefiniendo así, ampliamente, estos sistemas y respondiendo a cambios sociales y

políticos que estaban ocurriendo fuera del propio campo educativo. De esta manera surgieron nuevas problemáticas y tensiones. Se reavivaron viejos debates, como el de escuela pública ó escuela privada, financiamiento, estatuto del profesorado, condiciones profesionales, modelos pedagógicos, autonomía educativa (centros), autonomía política (territorio) o el rol de la familia, la Iglesia y el Estado en la educación etc. Igualmente, el resultado de estas tensiones no puede mostrarse solo a través de estas leyes sino a través de la lectura que los actores hacen de ella.

La implementación de la LOGSE se desarrolla plenamente en Cataluña mientras que, la LFE, no se aplica prácticamente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Entonces, ¿porqué tomar la Ciudad Autónoma de Buenos Aires? Como señala Crozier la sociedad no cambia por decreto (Crozier, 1984). Se pueden cambiar las leyes pero estas no necesariamente modifican las prácticas. Son los actores, y sus estrategias los que terminan interpretando y por lo tanto dándole forma efectiva al marco institucional. Este marco puede ser, más sólido o menos sólido, de acuerdo a la manera en que restringe o facilita la incorporación de intereses. Así, estudiar dos casos en los que actores individuales y colectivos, institucionales y sociales, configuran redes que determinan tanto la formulación como la implementación de políticas ayuda a entender la complejidad del análisis de las políticas públicas. Complejidad que solo puede ser abordada desde el análisis de las relaciones de poder que se tejen alrededor de los asuntos públicos, ya formalizados a través de leyes o no.

Es importante considerar que, aunque de forma distinta, tanto en España como en la Argentina se produce, en estos años, un profundo cambio en las relaciones entre el Estado y la sociedad, entre ésta y la política; y que estos cambios se reflejarán en las políticas públicas, en la relación del Estado con el resto de los actores sociales, en su inserción internacional y en la vida cotidiana de los individuos.

Las reformas son producto, en ambos casos, de un proceso de democratización que buscaba recomponer la pluralidad social quebrada por los respectivos regímenes autoritarios. Así, en este nuevo contexto democrático, las políticas públicas deben poder estar minimamente legitimadas por la amplitud de su carácter público. En este sentido, Colom y Domínguez señalan que "... en estos momentos, toda acción política, y sobremanera las políticas de cariz más social, como pueden ser la educativa, la sanitaria o la cultural, se justifican a través de la participación social, es decir, del elemento receptor, que se convierte a su vez en gestor y

codefinidor de las mismas. El poder político puede formular, y de hecho así lo hace, los grandes lineamientos de la política educativa; sin embargo, cada vez más y por mor de la pluralidad ideológica propia de las sociedades democráticas, debe buscar la convergencia de criterios y pareceres con los diversos grupos e instancias sociales, a fin de lograr un consenso que permita una eficaz aplicación de los principios y modelos que se consideran, para aquel momento, más pertinentes” (Colom y Dominguez, 1997). El problema que se plantea aquí es la complejidad, o la gran variedad de intereses, que se ponen en juego a través de una política pública y que va a definir la intensidad y el carácter del consenso sobre esta. En esta investigación se buscará reducir esta complejidad tratando de mostrar, a través de las distintas dimensiones del análisis de redes, los distintos intereses que estuvieron en juego y los actores que definieron la forma en que las reformas educativas fueron formuladas e implementadas.

A través del apoyo o rechazo a una política se pone en juego, muchas veces, algo más que lo que esa política supuestamente busca regular. Alrededor de ella se disputan espacios de poder, conveniencias políticas, económicas, etc. Cómo explicar sino, de forma más compleja, que un gobierno catalán de centro derecha como CiU apoyara una reforma educativa impulsada por un gobierno socialista (como sucedió tanto con la LODE como con la LOGSE) ó que el mismo gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, cuando este aún dependía del Poder Ejecutivo Nacional, decidiera postergar la implementación de una ley, como la Ley Federal de Educación, que había nacido de su propio signo partidario. Dilemas como estos interesan especialmente en esta investigación.

Como se ha señalado anteriormente, mientras la LFE tuvo una muy particular acogida en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires respecto a otras jurisdicciones, y su implementación es prácticamente nula, la LOGSE se implementa en su totalidad en Cataluña. Allí la implementación se hizo a un ritmo más acelerado que en el resto de las Comunidades Autónomas. Estas particularidades se explican por las redes de actores que se conformaron alrededor de estas políticas. Por la relación entre la Iglesia y los gobiernos, entre estos y los sindicatos, los sindicatos y los técnicos, etc. De esta manera, estos entramados dan forma a la política y esta forma la explica.

Identificar y analizar las redes permitirá visualizar como se distribuye el poder en torno a estas políticas puntuales. Por lo tanto identificará la red, o las redes de actores, con influencia sobre las políticas públicas que conforman las reformas educativas centrándose en la LOGSE

y LFE. La red es una forma de intermediación de intereses más o menos estable, a través de cuyo análisis se explica como se formulan e implementan las políticas. Respecto a las redes, hay varios aspectos o características que se analizarán:

- *El contexto en el que se constituyen estas redes*; Un contexto para el caso argentino en el que prima la crisis económica, las desigualdades sociales, un sistema presidencialista fuerte, un Estado que en lo formal es federal pero que en la práctica no es tal (o por lo menos en muchos de sus aspectos), una Ciudad de Buenos Aires que contrasta en general con el resto del territorio por sus recursos económicos, técnicos, etc. Mientras tanto se verá que en el caso español, Cataluña genera una dinámica, a través de su papel (de los distintos actores) durante la reforma educativa socialista, que se ajusta al modelo de Estado (de las Autonomías), en un contexto en el que se debe hacer frente a las desigualdades pero que estas no están en el mismo nivel que en el caso argentino, etc.

- *la densidad de la red*, es decir el número de actores que en ella interactúan; Se verá como el número de actores que tienen relevancia en las políticas analizadas es más o menos semejante en ambos casos. Lo que varía, fundamentalmente, es la permeabilidad de estos frente a otros actores. De esta manera, por ejemplo, los Movimientos de Renovación Pedagógica tuvieron, en la reforma española, una injerencia importante sobre prácticamente todos los actores que actuaron directamente en la formulación e implementación de la reforma. Este es uno de los motivos, como se verá, que hacen que la implementación sea menos conflictiva que en el caso argentino.

- *su complejidad*, que indicará la homogeneidad o la heterogeneidad entre estos actores; La complejidad de la red mostrará el contraste de intereses y el grado del mismo. Por ejemplo, la postura que adoptan sobre la asignatura de religión no será la misma la que adopta Iglesia que los sindicatos del sector público o la postura que adopta el sector privado de la educación respecto a la regulación de su sector por parte del Estado, etc.

- *la intensidad*, es decir la manera se institucionaliza la relación entre las partes, y; La relación entre los actores se da en el espacio y en el tiempo. Esta relación entre las partes se puede institucionalizar en espacios especialmente creados para ella y con pautas de periodicidad bien establecidas o, por el contrario las relaciones se pueden dar esporádicamente y en espacio difícilmente preestablecidos (o formales). De esta manera, no

es lo mismo las reuniones periódicas entre actores, por ejemplo en una comisión del Congreso de los Diputados o en el Consejo de Educación del Estado que en un café o una Fundación religiosa.

- *la distribución de roles* o las actitudes que adoptan en el proceso de interacción los distintos actores. Los actores se posicionarán ante la reforma de una determinada manera. De esta forma, por ejemplo, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), es un promotor de la reforma educativa, el Partido Popular un opositor, etc.

El retorno de la democracia: redefinición de las redes

El retorno a la democracia, en ambos casos, significó la redefinición de las redes en torno a las políticas educativas. Si bien actores tradicionales como la Iglesia mantuvieron su poder durante las dictaduras otros como los sindicatos, los partidos políticos o los MRP se reincorporan con la normalización del Estado de Derecho. En realidad, no es que estos actores se reincorporen a una red preestablecida, sino que la misma red se redefine con esta incorporación.

Tanto en la Argentina como en España, el retorno de la democracia amplía la “ventana de oportunidades” para reformas. Nuevos intereses se incorporan a la vida política. La reforma de los sistemas educativos, generadores básicos de cohesión social y/o control social, no podían estar ausente de este nuevo contexto político.

Si bien en la Argentina la idea de reformar el sistema educativo nace con la convocatoria al Congreso Pedagógico Nacional en 1984, se consideró aquí su inicio la aprobación la Ley de Transferencias de 1991. La Ciudad de Buenos Aires, en un comienzo como apéndice del PEN² y luego como Ciudad Autónoma, no logró desprenderse de su tradicional rol de Capital Federal. Sindicatos, Iglesia, administración y otros actores portaron intereses que ratificaban este rol. Así, la Ciudad no logró construir una autonomía que le permitiese desarrollar una política educativa propia.

La permanente preocupación de las autoridades locales giraba en torno a la reacción, que la implementación de una determinada política, pudiera generar en el resto de los actores

² Poder Ejecutivo Nacional.

nacionales. Por este motivo, si bien la Ciudad ha contado con programas educativos propios y de avanzada, la implementación de una ley marco como la Ley Federal de Educación, partidizada³ e ideologizada⁴, parecía no resultar conveniente para ningún actor político. Así, la Ciudad funcionaba como una caja de resonancia a nivel nacional. Por esto, los costos de trasladar conflictos locales a todo el territorio, como ya se ha visto, no parecía convencer, ni siquiera, a quienes impulsaron la Ley Federal de Educación que, en ese momento, contaban con el control político-administrativo de la Ciudad.

Mientras tanto, en España, se podría tomar la sanción de la Constitución de 1978 como el inicio de la reforma pero, como se ha visto más arriba, se considera a esta como el evidente antecedente que crea las condiciones mínimas necesarias para formular políticas específicas en un contexto territorial/cultural complejo.

Una de las impresiones fuertes que surge a partir de este trabajo es que, el entramado de actores que condicionan las políticas educativas en Cataluña, esta mucho más anclada en la innovación educativa a partir de la realidad de los centros escolares. El vínculo entre este polo innovador y el sistema político es más fuerte que en el caso argentino. En este último, el sistema político, es más autónomo (respecto los subsistemas) y por lo tanto menos plural; más dependiente de la coyuntura político-partidaria que de la realidad propiamente educativa.

En cambio, la permeabilidad del sistema político catalán a las demandas de la sociedad civil es mayor y, es a partir de esta característica, que logra aglutinar intereses mayormente educativos a la agenda política y a la resolución de la misma. Esto no significa, de ninguna manera, que los condicionamientos extra-educativos no tengan peso, pero este es menor que en el caso con el cual se contrasta. La lucha por el reconocimiento cultural y político en Cataluña es un elemento integrador de suma importancia para los intereses locales en materia educativa⁵. Las diferencias ideológicas internas están presentes pero, el elemento integrador señalado, reduce sus efectos.

³ La Ley Federal de educación se terminó catalogando como una ley menemista. Difícilmente una ley pueda cumplir sus propósitos federales si se la asocia con una política paternalista, producto de los intereses particulares del “caudillo”.

⁴ A la política menemista se la asoció, desde distintos sectores, al neoliberalismo. Toda política surgida del partido oficialista fueron inmediatamente ligadas a los intereses neoliberales transnacionales que intentaban instalarse en la Argentina. Sobre este tema se ha visto más arriba como los sindicatos, por ejemplo, centraron su oposición sobre este discurso.

⁵ Esto demuestra que el Gobierno español era también permeable ante estos intereses.

Particularidades territoriales: un aspecto decisivo

Para la comparación es importante destacar la diferencia que existe entre una ciudad-Estado como la Ciudad de Buenos Aires, a partir de su autonomía, y una Comunidad Autónoma como Cataluña dentro del contexto del Estado de las Autonomías español.

La identidad cultural de los actores que se han analizado es sumamente relevante, como se ha señalado, para comprender sus posturas y estrategias. Así, por ejemplo, mientras que algunos sectores buscan diferenciarse desde Cataluña, del estado español, en la Ciudad de Buenos Aires, en el imaginario colectivo, el sentimiento que prevalece es el de ser el mismo “Estado argentino”. La Ciudad es para una gran mayoría de los argentinos la Capital Federal⁶. Esta identificación como Capital Federal por encima de Ciudad Autónoma le quita, a Buenos Aires, la autonomía simbólica⁷ que una jurisdicción integrada en una República Federal necesita para construir su propia identidad. Surge así la paradoja de una Ciudad Autónoma de Buenos Aires que basa su autonomía (simbólica) en tanto es la Capital Federal y no en su autonomía (formal) alcanzada en 1996.

Por su parte, la historia de Cataluña no es menos compleja. Como ya se ha señalado, la heterogeneidad cultural, dentro del Estado español, es mayor que la que podemos encontrar en la República Argentina. Por ejemplo, Cataluña, cuenta con su propia lengua, el catalán. A partir de allí, la discusión sobre si Cataluña debe ser una nación, o no, da la idea del nivel de complejidad del tema. En la Argentina no se ocurriría pensar, hoy en día, que la provincia de Córdoba, por ejemplo, dejara de pertenecer a la República. Estas tensiones no pueden dejar de condicionar la formulación e implementación de políticas, tanto a nivel estatal, regional o provincial. En los dos casos en cuestión, estos puntos analizados son claros condicionantes del proceso de reforma⁸.

⁶ En los hechos la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es, al mismo tiempo, la Capital Federal de la Nación Argentina. El Congreso Nacional, La Casa Rosada (Casa del Gobierno Nacional), los Ministerios, la Corte Suprema de Justicia, en fin, las instituciones gubernamentales de la Nación, se encuentran en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁷ La autonomía formal es aquella que queda reflejada legalmente en la Constitución nacional luego de la reforma constitucional del año 1994.

⁸ Cuando se dice condicionantes se dice tanto en su sentido negativo, como obstaculizadores de las reformas, como positivo, es decir, condicionantes facilitadores.

La descentralización

La descentralización del sistema educativo (1981 en Cataluña y 1991 en Buenos Aires) es clave para entender la configuración de actores alrededor de las reformas educativas. Siempre, descentralizar implica una transferencia relevante de poder político. Este poder político transferido puede constituirse alrededor de una redefinida red de actores o, por el contrario puede estar asentado sobre la misma base originaria. En ambos casos se reconstituyen relaciones de poder entre actores ya que, la descentralización, implica una efectiva redistribución de los recursos de poder.

En el caso de Cataluña, es la Generalitat la que ve fuertemente incrementado su recursos de poder legal ya que obtiene la titularidad de los centros transferidos. Asimismo cuenta con mayores recursos económicos para administrar estos centros. Así, la Generalitat ocupa un nuevo espacio de poder desde la cual redefine su vínculo con otros actores. A partir de esta descentralización son problemas nuevos o redefinidos los que intentará gestionar.

Por otra parte, la transferencia de los centros crea nuevas identidades. Estas identidades irán generando nuevas estrategias de interacción entre los actores que buscarán legitimar sus acciones a través, también, de renovados recursos. A modo de ejemplo, los reclamos ante la mala gestión del sector público ya no recaerán tanto en el Estado, como en la Generalitat. De esta manera, la Generalitat tendrá que buscar nuevas formas de justificar sus acciones.

En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la transferencia implicó reacciones contradictorias. Por un lado los docentes transferidos reciben un aumento salarial al equipararseles a los docentes locales. Esto, evidentemente satisface a los docentes. Por otro lado, el prestigio con el que contaban las instituciones nacionales se ve erosionado con la transferencia (por lo menos en el plano simbólico). Sin embargo, para un sector docente importante primo lo segundo sobre lo primero. Esto generó tensiones que afectaron directamente la implementación de la reforma. Las autoridades de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ya responsables del sector, tuvieron que buscar nuevas soluciones. Así, en la lucha por diversas reivindicaciones, el reclamo de los docentes ya no tiene al Gobierno Nacional en el centro de la mira. En consecuencia, las negociaciones entre el Gobierno de la Ciudad y la Nación, pasa ya por otros canales. Los intereses políticos de uno y otro nivel de la administración deben tener en cuenta el nuevo contexto.

Distinto compromiso ante la implementación

Como señalan Subirats y Gomà, “(...) la lucha por competencias y recursos es ciertamente tanto o más significativa que las políticas a implementar. Los medios, conseguir una organización potente, llegan a ser más relevantes que los propios fines. Todo eso convierte en difícil la tarea de trabajar con objetivos como instrumento principal para definir responsabilidades y controlar tareas”(Subirats, 1998). De esta manera, la tensión entre las administraciones para lograr mayores competencias se convierte, como dice, Subirats y Gomà, en un aspecto relevante a tener en cuenta. Esto fue más evidente, por los motivos que ya han sido expuestos, en Cataluña que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Los interrogantes que motivaron el desarrollo de la presente investigación deben buscarse en el distinto grado de compromiso que, en uno y otro caso, encontró la reforma para ser implementada. Así, mientras que en el caso argentino, el discurso sobre la implementación o no implementación de la reforma, se convirtió en un elemento esencial de lucha en un contexto de alta polarización política (y en menor medida ideológica) en Cataluña, su implementación no se puso en duda⁹.

La Ciudad de Buenos Aires ha quedado como la jurisdicción que no aplicó la Ley Federal de Educación. Cataluña, en cambio, lideró el proceso de reforma educativa, fundamentalmente en lo que se refiere a la LOGSE. Mientras que la Ciudad de Buenos Aires no ha implementado la estructura establecida por la Ley Federal de Educación, Cataluña avanzó ampliamente sobre lo establecido por la LOGSE.

El cambio de la estructura tradicional de 7 años de primaria y cinco de secundaria fue uno de los temas más controvertidos de la Ley Federal de Educación. La Ciudad de Buenos Aires mantiene aún esta estructura tradicional. Es decir que no aplicó el tercer nivel de Educación General Básica (EGB) que ampliaba la primaria a nueve años. De igual manera no aplicó el Polimodal que, con el tercer ciclo de EGB, dejaba a la tradicional educación secundaria con tres años. Cuando se habla de “no implementación” de la Ley Federal de Educación, en la

⁹ Más allá de la discusión sobre el grado de competencias de la Comunidad Autónoma sobre la elaboración de los contenidos curriculares y los escasos recursos, no técnicos sino sobre todo económicos, para desarrollar la reforma correctamente.

Ciudad de Buenos Aires”, se hace hincapié fundamentalmente a esto, al aspecto referido a la estructura.

El cambio de estructura, en el caso de Cataluña, si se implementa en su totalidad. Si bien a nivel estatal este cambio fue altamente polémico, en Cataluña significó alcanzar una de las reivindicaciones más compartidas. Así, la LOGSE, sustituye la Formación Profesional 1 (FP1) y los dos primeros cursos del bachillerato Unificado y Polivalente (BUP)¹⁰ por un tronco común ampliando la enseñanza comprensiva (común para todos los alumnos) de los 14 a los 16 años¹¹.

Redes particularistas, pero en distinto grado

El grado de permeabilidad del Estado a las demandas de la sociedad civil ilustra la relación entre estos dos sectores. En el caso catalán, la permeabilidad del Estado a las demandas de la sociedad civil es más alta que en el caso de la Ciudad de Buenos Aires. Esto hace que el particularismo se vea reducido, sin con esto dejar de ser un tipo de relación particularista.

Por un lado, la reforma en el caso catalán, ha sido percibida más como la plasmación legal de prácticas educativas que ya se venían practicando¹² que en el caso argentino. En este último, la reforma fue percibida más como una respuesta de ciertos sectores ante la crisis del Estado, que la plasmación de las conclusiones del Congreso Pedagógico Nacional¹³. De esta manera,

¹⁰ Establecidos por la Ley General de Educación de 1970.

¹¹ La izquierda había sido muy crítica a la doble vía abierta por la LGE, FP – BUP. Igualmente sobre la diferenciación tajante entre derecha e izquierda en este tema, y en tantos otros, hay que tener sumo cuidado. Se pone a manera de ejemplo esta curiosa afirmación de Julio Carabaña en relación a la estructura: “Hay un olvidado Informe de Evaluación de la LGE encargado en 1976 por el presidente del Gobierno Arias Navarro a una comisión presidida por el ex ministro de Franco y posterior líder de Alianza Popular Fernando Suárez González, que critica la conversión de la FP en una vía paralela y en una alternativa discriminatoria al Bachillerato. Teniendo esto presente, extraña menos que la UCD propusiera en 1981 una enseñanza única hasta los 16 años y los mismos Bachilleratos de la LOGSE. De modo que el PSOE no seguía sólo una tradición de izquierdas cuando comenzó a experimentar la Reforma en 1983 y la convirtió en ley en 1990, con los votos de CiU; ni traiciona el PP una tradición de derechas cuando pone en práctica la Ley contra la que votó y que parecía dispuesto a abolir durante la campaña electoral que lo llevó al poder en 1996. En vista de este amplio consenso, sorprenden más todavía la gestación tan larga la Ley y las vacilaciones sobre su implantación: en trece años de gobierno el PSOE sólo fue capaz de experimentar y legislar, pasando al PP la papeleta de realizar la Reforma” Carabaña (2000).

¹² Una de las características de la reforma en Cataluña fue su acelerada implementación. Esto se explica, en parte, porque muchos de los principios de la LOGSE ya se estaban experimentando, en Cataluña, antes que esta fuera aprobada como ley.

¹³ Tanto la Ley de Transferencias de los Servicios Educativos (1991) como la Ley Federal de Educación (1993) buscaron legitimarse haciendo referencia a las conclusiones del Congreso Pedagógico Nacional (1988).

la reforma, fue percibida como un cambio impulsado desde “arriba” con objetivos que no se correspondían con la realidad educativa de la Ciudad de Buenos Aires.

Por otro lado, en la interacción entre los actores que tienen acceso a la red, en el caso catalán, se ven reflejados con más intensidad intereses de actores que no están directamente incluidos en la red, que en el caso argentino. La característica particularista en el caso catalán se encuentra matizada por principios universalistas como puede ser, por ejemplo, el interés bastante general por la defensa de la identidad cultural¹⁴. Este elemento funciona como factor de cohesión regional, que si bien no elimina los intereses particulares hacia el interior del sistema educativo catalán, si los matiza, como se ha señalado, en lo que respecta a la relación con el Estado.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, en cambio, no se han construido¹⁵ aún elementos que aglutinen intereses propios de esta jurisdicción más allá de su lugar en el contexto federal. De esta manera, los intereses particularistas están directamente orientados a cooptar un espacio nacional en el que, la Ciudad de Buenos Aires, se convierte solo en un medio para este fin.

En el caso argentino se hace difícil encontrar una frase similar a la siguiente formulada por Jordi Pujol¹⁶ a las prioridades de la política educativa durante su gobierno: “Por parte del Gobierno, de la comunidad educativa y en general de toda la sociedad se priorizaron dos aspectos: la catalanidad y la innovación pedagógica”(Pujol, 2004).

En esta investigación no se está evaluando si la reforma educativa logró alcanzar las metas establecidas. Se trata de comprender quiénes hicieron posible la reformas y cuáles fueron los condicionantes de estas. Por este motivo, la forma en que se identifican los actores respecto a las políticas públicas y otros actores se convierte en un elemento clave para la comprensión de estas reformas.

¹⁴ Que no necesariamente implican la idea de independizarse del Estado español.

¹⁵ Más allá de estructuras formales características de un modelo federal de Estado.

¹⁶ Presidente de la Generalitat de Catalunya.

Rol determinante de los partidos políticos

Otro elemento fundamental que diferencia las reformas en los dos casos analizados fueron las alianzas entre partidos políticos con capacidad para influir en las decisiones.

El carácter no estatal de CiU y su presencia relevante en el Congreso de los Diputados, le dio la posibilidad de negociar la reforma sin considerar al PSOE como un rival a vencer en la competencia para llegar al Gobierno del Estado. El Partido Popular, en cambio, si bien puede acordar ciertas cuestiones muy puntuales sobre la reforma, debe oponerse ante la opinión pública ya que el PSOE es su competidor inmediato en la lucha por el control del Gobierno del Estado. Las diferencias ideológicas no dejan de estar subordinadas a este principio fundamental.

De esta manera CiU se convirtió en un actor político clave. Tanto para la aprobación de la LODE como de la LOGSE. A cambio de este apoyo, CiU negociaba los niveles de autonomía respecto al Estado, no solo en lo referente al área educativa. En el plano interno, CiU no creaba conflictos entre los sectores progresistas de la educación catalana (muy relevante para todo el contexto español) al tiempo que mantenía cierta protección sobre el sector privado mayormente religioso de la educación. En definitiva, CiU logró construir un equilibrio importante entre el plano estatal y autonómico.

Mientras tanto, en el caso argentino, no existió un actor político que articulara intereses más allá de las prioridades de los dos partidos políticos mayoritarios, la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista. Ambos partidos mantienen la rivalidad por, en un caso mantener y en el otro conquistar, el poder político nacional (el Gobierno de la Nación). Así, lo local se convierte, en este caso, en un medio para favorecer o entorpecer esos intereses. De esta manera, la reforma educativa, desde el plano de los partidos políticos mayoritarios, se convierte en una herramienta más para impedir la permanencia del rival en el Gobierno o en una herramienta para conservar este lugar. En este nivel, puede haber intereses distintos a estos, pero no son los que predominan. Así, los partidos políticos, se convierten en actores que dificultan la articulación de intereses alrededor de lo propiamente educativo para trasladarlos a una arena política distinta.

Como señala De Riz, “El justicialismo y el radicalismo presentan dos fuerzas políticas heterogéneas y contradictorias en sus apoyos que compiten por un mismo territorio de caza ubicado en el centro del espectro ideológico. Ambos partidos funcionaron como maquinarias electorales que movilizan lealtades y sentimientos antes que como partidos programáticos. No siempre fue posible recortar clivajes nítidos que los diferenciaron respecto de las cuestiones clave de política social y económica. La política de confrontación siguió siendo, como lo fuera en el pasado, el instrumento privilegiado para mantener sus identidades respectivas”(De Riz, 1994). Así, mientras la identidad de los dos partidos mayoritarios en la Argentina se apoyaba como dice De Riz, en la confrontación en España, CiU, dejaba la confrontación para el Partido Popular y el PSOE. Esto le daba una amplia libertad para adoptar una estrategia negociadora, basada fuertemente en los intereses locales.

La falta de participación de los docentes y el poder creciente de los técnicos

La creciente especialización y autonomía de las disciplinas fue consolidando las fronteras entre el campo político, el técnico-académico y el profesional práctico. La supremacía de uno sobre otro se trata simplemente de colonización. En defensa del campo lo político no debe intervenir sobre lo técnico y ninguno de estos dos sobre el profesional práctico (el docente, por ejemplo).

Como se ha visto, Cataluña, actor fundamental del complejo contexto territorial/cultural español, lidera el proceso de reforma. En este entorno, la reforma educativa socialista materializó los postulados de importantes sectores progresistas, muchos de ellos catalanes, que durante años habían estado excluidos entre los que se encuentra un grupo importante de técnicos. Fue este sector el que justificó académicamente la reforma que plantea la LOGSE, sobre todo, en lo que se refiere al modelo de escuela comprensiva. César Coll, Joaquín Prats (entrevistados para esta investigación), entre otros, fueron actores catalanes que participaron directamente desde este sector.

La iniciativa de los técnicos encontró poca resistencia de otros sectores tanto a nivel estatal como en la Comunidad Autónoma de Cataluña. Así, por ejemplo, los Movimientos de Renovación Pedagógica, muy fuertes en Cataluña, se perfilaron detrás de los cambios que se estaban escribiendo en Madrid pero que tuvieron su origen, en gran medida por la lucha de amplios sectores de la sociedad catalana, en Cataluña.

La reforma educativa de los '90 fue una reforma hecha desde arriba. Esto quiere decir una reforma principalmente de los técnicos de acuerdo a ciertos lineamientos políticos del momento. Así, una de sus principales carencias fue la falta de participación, la poca voluntad de incorporar a los docentes en el proceso de elaboración y en la discusión sobre la implementación. Este hecho fue muy relevante en ambos casos. Se señala con insistencia, tanto en las entrevistas realizadas como en las distintas fuentes primarias y secundarias, la ausencia notable de uno de los actores claves en el funcionamiento de los sistemas educativos, los docentes.

Si esta investigación tenía por objeto a los actores relevantes de los sistemas educativos analizados durante las reformas de los noventa no se puede dejar de insistir, en estas conclusiones, que una de las críticas en la que más se insiste, tanto en el caso español como en el argentino, es la falta de participación de los docentes en el proceso de reforma. La falta de participación no implica tanto la pasividad de los docentes ante el proceso de cambio como la falta de voluntad política de quienes lideraban dicho proceso para hacer de los docentes, a través de su participación, el motor de la reforma. Ante las nuevas reformas que se plantean para estos próximos años este es el tema en el que más se insiste. No es posible un éxito considerable sin una participación de quienes son la base misma del sistema educativo, los docentes.

Así, los problemas estructurales que condicionan la participación profundizan la democracia delegativa alejando el ámbito de toma de decisiones a los actores directos de los subsistemas sociales. De esta manera, por ejemplo, son los especialistas, es decir los técnicos, los que tienen la voz autorizada para establecer la forma en que deben solucionarse los problemas. Son quienes saben resolver los problemas más allá de las distancias que sus prácticas guarden con la realidad educativa. Así, muchas veces desde un Ministerio lejano se intenta cambiar realidades diversas bajo patrones homogenizadores. Esto fue en gran medida lo que sucedió con la Ley Federal de Educación en la República Argentina. El Gobierno, y la mayoría que posibilitó la aprobación de la Ley Federal de Educación, buscaron establecer los límites a esas propuestas técnicas de acuerdo a una diversidad de factores que pueden ir desde el cálculo del costo electoral de una política, hasta la búsqueda de solución a un complejo juego de intereses externos al Gobierno, pero con acceso a él. Por último, los docentes se ven relegados al aula.

La participación no es simplemente una cuestión de voluntad. Existe una importante cantidad de variables que incidirán sobre esta en las reformas educativas en general (más allá de los dos casos analizados aquí). La escasa participación de este actor fundamental del sistema educativo pone en entredicho la legitimación que esta política pública necesita para ser implementada con cierto éxito. Este éxito no ya medido desde el interés político de la reforma sino desde sus aspectos más exclusivamente educativos.

La fuerte injerencia de la Iglesia desde el sector privado

En ninguno de los dos casos, de redes muy densas pero si complejas sobre todo por posturas muy enfrentadas como en lo que hace a la titularidad de los centros, el derecho de los padres, la obligación del Estado y la injerencia de la Iglesia Católica en diversos aspectos definitorios del sistema educativo.

Con respecto a la complejidad de la red se puede decir que esta está determinada fundamentalmente por la dualidad de los sistemas educativos, es decir, entre el sector privado de la educación y el público. En esta tensión la Iglesia ocupa un lugar central.

Se ha remarcado el peso del contexto sobre las preferencias de los actores. En este sentido, la Iglesia, en la Argentina, orienta sus intereses hacia objetivos estatales. Es, por lo tanto, difícil establecer particularidades de la Iglesia porteña respecto a la Iglesia argentina. En el caso español, por el contrario, generalizar sobre el papel de la Iglesia durante la reforma, sin tener en cuenta las particularidades de la Iglesia catalana y su relación con el Episcopado Español, hubiese empobrecido fuertemente el análisis. Un sector de la Iglesia catalana se diferencia de la posición oficial de la Iglesia española en varios momentos de la reforma educativa¹⁷. Hay que pensar por ejemplo que, durante el franquismo, fueron muchas escuelas en manos de la Iglesia las que se dedicaron a cuidar aspectos tan relevantes de la cultura catalana como, por ejemplo, la lengua¹⁸.

¹⁷ Hay que recordar, por ejemplo, que la Escuela Cristiana de Cataluña no convoca a las manifestaciones contra la LODE que se dan con fuerza, sobre todo, en Madrid.

¹⁸ Ricard Aymerich señala, textualmente: “La Iglesia en Cataluña ha tenido un papel diferente al resto del Estado. En primer lugar, durante las dos últimas décadas del franquismo, la Iglesia en Cataluña ha ido bastante a normalizar aspectos de la cultura, del país, de la lengua. Sectores muy activos vinculados con la Iglesia Católica tuvieron un papel muy importante de resistencia cultural e incluso pedagógica. La verdad es que colectivos, no congregaciones religiosas, algunos colectivos vinculados con comunidades de base de la Iglesia Católica están en el origen de algunas escuelas privadas que buscaban recuperar la tradición pedagógica catalana, la cultura, la lengua, en fin” (entrevista)

La Iglesia, en ambos casos, ha tenido un papel relevante durante las reformas educativas analizadas. Más allá de las particularidades de la misma en cada uno de los contextos territoriales, este actor se ha sentido siempre con derecho a marcar pautas y plasmarlas en los sistemas educativos de ambos países. En este sentido, el acuerdo en materia educativa entre el Vaticano y el Estado Español del año 1979, apenas aprobada la Constitución de 1978, es un buen ejemplo. Este acuerdo marca hasta adonde se podía avanzar en la democratización del sistema educativo y que papel le correspondería a la Iglesia en ese proceso¹⁹. Con más o menos incidencia o con las particularidades de la Iglesia catalana respecto a la española, Cataluña no solo no escapa a este condicionante sino que, cuantitativamente, el sector privado representado por la Iglesia y su injerencia en asuntos educativos, sobre todo durante el gobierno de CiU, es sumamente relevante.

Mientras tanto, en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la injerencia de la Iglesia, en la regulación y el funcionamiento del sistema educativo, es tan importante como en Cataluña. La diferencia fundamental, entre un caso y otro, esta en la escasa diferenciación entre la Iglesia porteña y la argentina en general.

En ambos casos, el sector privado no religioso o de otros credos, se han alineado, generalmente, detrás de la Iglesia, aprovechando sus recursos de poder para defender sus propios intereses.

Conclusiones

En ambos casos las redes son cerradas. Es decir que el número de actores, involucrados directamente en la formulación e implementación de la reforma, es bajo. Sin embargo, a pesar de tratarse de redes cerradas, en el caso catalán la red es más plural que en el caso porteño. Los actores que participan de la misma están fuertemente vinculados con otros actores que, si bien no participan directamente, sus demandas son trasladadas por los miembros de la red. La injerencia de los Movimientos de Renovación Pedagógica sobre los partidos políticos y los

¹⁹ Las tensiones generadas entre la Iglesia y el Gobierno del Estado durante el proceso de formulación de la LODE son un ejemplo de esto.

sindicatos es alta; y las reivindicaciones de estos Movimientos han sido atendidas, y forman parte, de los contenidos de la reforma del sistema educativo del PSOE.

La relación entre los integrantes de la red es más estable en el caso catalán que en el caso argentino y tendió a ser una relación más consensual que conflictiva. Esto permitió generar acuerdos más amplios, que sirvieron de base para el proceso de implementación de la LOGSE. El carácter más conflictivo estuvo dado alrededor de la LODE, sobre todo durante su implementación. Fundamentalmente se criticó el privilegio que CiU, al frente del Gobierno de la Generalitat, daba a los centros privados/concertados.

En la Argentina la complejidad de la red fue mayor, como se ha señalado, que en el caso catalán. La Ley Federal de Educación muy pronto se convirtió en un elemento de confrontación entre oficialismo y oposición, entre neoliberalismo y progresismo, entre técnicos y docentes. La polarización alrededor de la ley fue la regla general. En este contexto, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como distrito clave en la lucha político-partidaria nacional, quedó atrapada entre quienes se disputaban el Gobierno de la Nación. La UCR y el PJ encontraron, en la particular situación socioeconómica de la Ciudad respecto al resto del territorio nacional, la clave para no implementar la ley los primeros, y para no crear un conflicto que deslegitimara su poder en esta jurisdicción, los segundos²⁰. Así, la Ciudad de Buenos Aires se encontró en el lugar “ideal” para no implementar esta ley.

Mientras se llevaba adelante esta disputa, la Iglesia ya había logrado materializar legalmente sus intereses a través de la Ley de Transferencia de los Servicio Educativos. Por su parte, los sindicatos, buscaban acomodarse al nuevo contexto que imponía esta misma Ley de Transferencias. La alta fragmentación sindical y los enfrentamientos entre los mismos sindicatos para cooptar mayores niveles de poder, diluyó el poder de estos actores. Su rechazo a la Ley Federal de Educación finalmente fue utilizada, tanto por la UCR como por el PJ, para legitimar sus propios intereses.

En el caso catalán, como se ha señalado reiteradamente, los actores tenían un común denominador, la identidad cultural. Este fue un elemento que cohesionó fuertemente los intereses. En este contexto, el partido político catalán con mayor representación en el

²⁰ Esta relación se invierte dependiendo de que lugar ocupe cada uno de estos partidos en plano local (Gobierno de la Ciudad) y en el plano nacional (Gobierno del Estado).

Congreso de los Diputados durante la reforma, CiU, estaba por fuera de la carrera política partidaria a nivel nacional. Sus acciones eran determinantes para Cataluña y esta competencia se restringía a este territorio. Así, a nivel nacional, la estrategia de CiU, más allá de ser un partido de centro derecha, fue utilizar los principios progresistas que desde Cataluña se colocaban detrás de la reforma del PSOE. Así, defendiendo la identidad propia de la Comunidad Autónoma por un lado y las políticas estatales, con las que los partidos políticos catalanes progresistas estaban de acuerdo, CiU gobernó más de 20 años.

Pese a algunas semejanzas estos dos casos integran dos países con contextos muy distintos. El contexto latinoamericano y el contexto europeo siguen sugiriendo cierta distinción característica en la configuración mundial durante la guerra fría entre países del primer mundo y países del tercero. Los países que habían adoptado por un modelo de desarrollo distinto al de la democracia liberal, formaron el 2do y 3er mundo. España y la Argentina coincidieron dentro de este último grupo hasta finales de los 70. A partir de allí los caminos se bifurcan. España se incorpora en el año 1986 a la Unión Europea afianzando así su opción de democracia de mercado. Argentina continúa en una suerte de “juego imposible”(O'Donnell, 1972)²¹. Juego de pesos y contrapesos ideológicos que no terminan de decantarse por un modelo predominante sino que se péndula entre posiciones irreconciliables representados por sectores irreconciliables²². Siempre un sector importante de la población queda excluido a través de este “juego”.

Por su parte, la España de la transición no contaba con actores dispuestos a revivir los tiempos de la Guerra Civil. Esta racionalidad permitió establecer criterios negociadores como práctica habitual de este nuevo proceso que se abría. En este nuevo contexto, las políticas educativas no dejaron de darse en medio de fuertes tensiones. Sin embargo, las reglas de juego emanadas de aquellas negociaciones habían llegado para ser cumplidas por lo menos en mayor medida que en caso argentino, en el que poco a poco se diluyen en intereses ideológicos/partidarios²³.

²¹ Guillermo O'Donnell llamó “juego imposible” a la imposibilidad de construir un régimen democrático por la exclusión política de un amplio sector del electorado favorable al peronismo durante la década de los 60. Dos actores tienen capacidad de veto y determinan el juego político: las fuerzas armadas y Perón. Lo que se da entonces es un juego imposible (sin resolución democrática estable) a través de un péndulo cívico-militar. Sin llegar a estar hoy la Argentina en la misma situación, que en la década de los 60, aún persisten fuertes tendencias a tratar de sacar del juego político al “enemigo” político es decir la oposición. Así prima una idea de enemigo político más que la de un adversario político, que tendría que primar en un régimen democrático.

²² Esta lógica ha quedado diluida en España con los Pactos de la Moncloa y su posterior ingreso en la UE. Desde luego que se ha diluido pero no ha desaparecido.

²³ Se podría sostener que la política educativa sigue siendo, aún, una política que puede ser de derechas o de izquierdas.

Bibliografía

- BRUGUÉ, Q., GOMÀ, R. Y SUBIRATS, J. (2000) Les polítiques municipals a Catalunya: cap a una governance de proximitat, estratègica i relacional. en UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA, S. D. P. (Ed.) *Govern i polítiques a Catalunya: 1980-2000*. Barcelona, Gomà, R. y Subirats, J.
- CALERO, JORGE; BONAL, XAVIER; BRUGUÉ, QUIM (2003) Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas. Madrid, Tecnos y UPF.
- COLOM, A.J. Y DOMINGUEZ, E. (1997) Introducción a la política de la educación, Barcelona, Ariel.
- CROZIER, MICHEL (1984) *No se cambia la sociedad por decreto*, Madrid, INAP.
- CHAQUÉS BONAFONT, LAURA (2004) *Redes de políticas públicas*, Madrid, CIS.
- DAHL, ROBERT. (1961) *Who governs?*, Yale University Press
- DE PUELLES BENÍTEZ, MANUEL (1989) Una década de política educativa (1978-1988). en PANIAGUA, J. Y. S. M., ANGEL (Ed.) *Diez años de educación en España (1978-1978)*. Valencia, UNED.
- DE RIZ, LILIANA (1994) Argentina. El enigma democrático. *Nueva Sociedad*, 129, 6-12.
- DUBET, FRANÇOIS (2004) ¿Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo? IN TENTI FANFANI, E. (Ed.) *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. Buenos Aires, IPE - UNESCO.
- DUBET, FRANÇOIS (2006) *El declive de la institución*, Barcelona, Gedisa.
- DYE, THOMAS (1998) *Understanding public policy*, New Jersey, Practice-Hall.
- GOMÀ, RICARD Y SUBIRATS, JOAN (2003) Les polítiques públiques de la Generalitat de Catalunya. en AL, P. F. E. (Ed.) *Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona, Fundació Pi i Sunyer.
- LAPORTE I SALAS, JOSEP (1991) *L'Aplicació de la Reforma Educativa a Catalunya*, Barcelona, Departament d'Ensenyament - Generalitat de Catalunya.
- LINDBLOM, CHARLES (1991) *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid, Ministerio para las administraciones públicas.
- O'DONNELL, GUILLERMO (1972) *Un juego imposible: competición y coaliciones entre partidos políticos de Argentina, 1955-1966*. IN PAIDÓS (Ed.) *Modernización y Autoritarismo*. Buenos Aires.
- PEDRÓ GARCÍA, FRANCESC. (1997) *L'orientació política del sistema educatiu a Catalunya*. Barcelona, UOC.
- TEDESCO, J. C. Y TENTI, EMILIO (2004) La reforma educativa en la Argentina: Semejanzas y particularidades. en CARNOY, M., COSSE, G. Y COX, C. (Ed.) *Las reformas educativas en la década de 1990: un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay*. Buenos Aires, Ministerio de Educación (Argentina, Uruguay y Chile), BID y Stanford.
- TENTI FANFANI, EMILIO (2004a) Nuevos problemas de gobierno de la educación en América Latina. en TENTI FANFANI, E. (Ed.) *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. Buenos Aires, IPE - UNESCO.
- SUBIRATS, J. Y GOMÀ, R. (1998) La dimensión sustantiva: los contenidos de las políticas públicas en España. en SUBIRATS, J. Y. G., R. (Ed.) *Políticas Públicas en España*. Barcelona, Ariel.