Adriana Puiggrós

QUÉ PASÓ EN LA EDUCACIÓN ARGENTINA

Breve historia desde la Conquista hasta el Presente

Galerna

De la dictadura al presente

Guerra a la educación pública

Tres flagelos asediaron a la educación a partir del golpe militar que derrocó a Isabel Perón en 1976: la represión dictatorial, el desastre económico-social y la política neoliberal. Estos factores sumados produjeron la situación más grave vivida en cien años de educación pública en la Argentina, echaron abruptamente del sistema educativo a los nuevos pobres y aumentaron los problemas endémicos, como la deserción escolar y la repitencia. Los síntomas más graves fueron la reaparición del analfabetismo, un problema ya casi inexistente en el país, y el enorme aumento de la delincuencia infanto-juvenil, que acompaña otro nuevo problema, el de los centenares de "chicos de la calle". Pese a que el Ministerio de Educación no emitió información estadística durante el gobierno de Menem, los trabajos de otros organismos del Estado, sindicatos y grupos de investigadores permitieron conocer la situación. Desde entonces, el promedio nacional de analfabetismo supera el 15% entre los mayores de catorce años; el 37% de la población de quince años y más tiene incompleta su escolaridad primaria; el promedio nacional de la deserción de la educación básica es del 35%, aunque supera el 70% en algunas provincias; en 1995 el 20% de los estudiantes repitieron el año en los colegios secundarios argentinos.

Hay una situación insostenible en la enseñanza media, convertida solamente en un lugar multitudinario de concentración de chicos que no tienen posibilidades de trabajar ni otros lugares adonde ir. Pero poco se puede enseñar. La voluntad de los docentes y directivos no alcanza para superar los problemas edilicios, presupuestarios y burocráticos, y para contener a los adolescentes que provienen de una sociedad en la cual los valores fundamentales se están perdiendo sin ser sustituidos por otros nuevos.

Dictadura en la educación

El gobierno de Isabel Perón avaló el desarrollo de las corrientes más retrógradas del Partido Justicialista e inauguró un período de represión en la Argentina. La derecha peronista atacó al Ministerio de Educación del doctor Jorge Taiana, quien debió renunciar en 1974. Oscar Ivanissevich fue nombrado en su lugar y volvió así a ocupar el mismo cargo que tenía casi treinta años antes. Nombró rector-interventor de la Universidad de Buenos Aires a Alberto Ottalagano, vinculado con la derecha peronista y con grupos de orientación fascista, y juntos realizaron tareas de limpieza en el área educativa. El sacerdote Sánchez Abelenda, quien los acompañó como decano interventor de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, construyó una imagen perfecta de aquella gestión. La triple A y otros grupos parapoliciales y paramilitares comenzaron acciones que resultaron precursoras de la represión que desataría poco después la dictadura autodenominada Proceso de Reorganización Nacional.

La oligarquía, los sectores financieros, los capitales transnacionales y las fuerzas armadas tomaron a su cargo restituir al país el orden económico, político, social e ideológico, amenazado por el bloque nacionalista popular, que había llegado a ocupar el poder durante tres perturbados años. Se proponían acabar con la alteración de las normas de vida tradicionales y la convulsividad crítica de la sociedad, como condición para regresar al pasado. Pero el viejo país de las vacas gordas y la escuela sarmientina ya no podía resucitar.

Volver al pasado sólo era posible reprimiendo brutalmente toda manifestación político-cultural progresista, no solamente las organizaciones político-militares. El 24 de marzo de 1976 se produjo el golpe de Estado, apoyado por sectores civiles adversos a los cambios. La represión contó con el consenso pasivo de parte de la civilidad. En la trama político-cultural argentina estaba muy arraigada la creencia de que el orden autoritario solucionaría los problemas sociales frente a un pueblo míticamente inculto y haragán, incapaz de gobernarse. En los años siguientes, la política económica de la dictadura de Jorge Rafael Videla, dirigida por el ministro José Martínez de Hoz, atrajo circunstancialmente a sectores de la clase media y favoreció estratégicamente al sector financiero. El país se volcó a la especulación. La represión más brutal de la historia argentina actuó contra el movimiento obrero atacando sus bases económicas y sociales de sustentación y sus expresiones políticas y sindicales, y contra el conjunto de las vertientes progresistas y de los grupos revolucionarios. La dictadura produjo decenas de miles de muertos, desaparecidos, presos y exiliados. La figura del desaparecido pasó a ocupar un lugar siniestro en el imaginario de los argentinos y marcó una huella profunda en su cultura. La dictadura consideró la educación como un campo que había sido especialmente apto para el florecimiento de la "subversión". Para contrarrestar tal antecedente, supo establecer una profunda coherencia entre la política económico-social, la represión y la educación.

El autoritarismo de Estado y el conservadurismo antiestatista oligárquico se confunden en este período con el amanecer del neoliberalismo; comenzaron el estrechamiento del Estado y la privatización de la función pública, el deterioro del empleo público, el desmantelamiento de la industria nacional y la destrucción de la producción cultural propia.

El personalismo autoritario y la educación para la seguridad nacional

Ricardo Bruera fue ministro de Educación de la dictadura desde la asunción del gobierno militar en 1976 hasta mediados de 1977. Su concepción pedagógica se caracterizó por una bizarra articulación entre libertad individual y represión fundamentada en el *personalismo*, filosofía de base aristotélico-tomista desarrollada por el español Víctor García Hoz. Bruera, que sostenía que la libertad tiene como precio el previo establecimiento del orden, postulaba una modernización educativa donde primaran el conductismo y la tecnocratización del sistema educativo. Se trataba de modernizar la educación incorporando alta tecnología a una red educacional que estaría centralizada y controlada desde instituciones privadas y organismos estatales. Simultáneamente el ministro exaltaba en sus discursos la "personalización" de la enseñanza y prometía libertad... para después de la limpieza ideológica de los establecimientos educativos. Se dirigía a receptores realmente existentes, ya que una buena parte de la clase media estaba dispuesta a escucharlo. En vez de prestar atención a la crueldad de las acciones que el régimen cometía en esos momentos, se interesó en las promesas gubernamentales de dar a sus hijos una educación para la libertad y el desarrollo individual. El proyecto de Bruera ofrecía una educación basada en teorías seudolibertarias que se ponían de moda, pero autoritaria y meritocrática en su filosofía. La frivolidad de la clase media argentina fue la base sobre la cual Bruera intentó levantar su edificio ideológico.

El período se caracterizó por la clausura definitiva de los proyectos educativos democráticos que aún subsistían cuando asumió el gobierno dictatorial, por la represión a funcionarios, docentes y estudiantes y por el comienzo del traspaso de las escuelas a las municipalidades. En la caída de Bruera intervino la exigencia de un lenguaje más directamente represivo por parte de las Fuerzas Armadas.

En julio de 1977, la Junta Militar aprobaba el *Proyecto Nacional*. Incluía los rasgos generales de la política educativa que consideraba

pertinente implementar el Ministerio de Planeamiento, a cargo del general Díaz Bessone. El rubro *enseñanza* fue redactado por el doctor José Luis Cantini, quien había sido ministro de Educación de los militares Levingston y Lanusse. En síntesis, el documento pretendía delinear la educación argentina "*tomando como horizonte temporal el comienzo del siglo XXI*", aunque su lenguaje y su concepción esencialista y autoritaria revelaban un resurgimiento del más arcaico nacionalismo católico argentino.

Coherente con tal objetivo fue el profesor tucumano Juan José Catalán, quien asumió como ministro de Educación en junio de 1977. Acorde con la mística que acompañaba al proceso represivo, el nuevo funcionario manifestó que las Fuerzas Armadas no representaban a un sector político sino que eran depositarias de la responsabilidad histórica de revertir la decadencia y desjerarquización que vivía el país. Aclaró que no se refería a las meras manifestaciones callejeras, que consideraba controlables, sino a los cambios en las relaciones jerárquicas –entre el patrón y el obrero, el padre y el hijo, el profesor y el alumno–, que habían iniciado la destrucción y desintegración social. Según el ministro la crisis que vivía el país era espiritual; por ello proponía una profunda renovación de nuestros hábitos mentales y una adecuación de nuestras pautas de comportamiento a los valores sustanciales de la cultura occidental y cristiana. Para alcanzar esa meta sería necesario crear un "clima cultural" a través de la enseñanza y de los medios de difusión.

En octubre de 1977 el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación publicó un documento de circulación restringida, titulado *Subversión en el ámbito educativo*, cuyas 76 páginas estaban acordes con la Doctrina de la Seguridad Nacional. El folleto lleva la firma del ministro Catalán y sostiene que ya es hora de incorporar en la educación y la cultura conceptos tales como *guerra, enemigo, subversión* e *infiltración*. Con la categoría *subversión* se refiere explícita e implícitamente a las acciones reivindicativas de la clase obrera y a los ataques a la propiedad, así como a la desjerarquización de los roles tradicionales (generacionales, sexuales, de clases, etc.), todo lo cual, considerado expresión de la agresión marxista internacional, se

extiende a la totalidad del campo democrático y popular. Es *guerra*, en el folleto, un conflicto que abarca enfrentamientos entre las naciones, pero también entre "grupos sociales organizados políticamente". Ejemplos de esos enfrentamientos son la lucha de clases, los ataques a la familia tradicional –como la promoción del divorcio y la unión libre– y las organizaciones feministas, de ancianos o de juventudes. El documento explica que la subversión trataba de establecer nuevos vínculos pedagógicos y que la acción docente era el campo más propicio para su avance. Por esa razón se debía desplegar la contrainsurgencia en la comunidad educativa, para detener la "agresión total" del marxismo, que se apoyaba en los docentes, los intelectuales, los medios de comunicación y la acción cultural en general. Las universidades debían ser especialmente atendidas por los programas contrainsurgentes, dado que en ellas se desplegaba la mayor potencialidad de la infiltración marxista y peronista, vinculada con el reformismo universitario. El documento no deja de señalar que existían docentes que eran "custodios de nuestra soberanía ideológica", dando como ejemplo a Ottalagano e Ivanissevich.

Catalán era un hombre del régimen pero la jerarquía eclesiástica prefirió colocar en el sillón del ministerio a alguien totalmente propio, por lo cual fue reemplazado por Juan Llerena Amadeo. Este militante de la derecha católica declaró que la educación debería defender los valores tradicionales de la patria, amenazados por el marxismo, que atentaba contra la moral y la cultura argentinas. El catolicismo tradicionalista que él representaba constituía la forma de pensar de los grupos más privilegiados del país. El ministro combinó los términos de esa doctrina con el oscurantismo más recalcitrante. El rol del Estado fue definido como subsidiario; en cambio se dio un lugar prioritario a la Iglesia y a la familia como agentes de la educación. La cultura grecorromana, la tradición bíblica y los valores de la moral cristiana eran los ejes sobre los que se educaría a un hombre capaz de enfrentar el mundo. Los jóvenes aprenderían así a distinguir entre el bien y el mal. Decía el ministro: "Y en esto soy intransigente. [...] Sin Dios ni moral no hay país posible".

Al igual que en otros momentos de la historia argentina, la

oligarquía no consiguió armonizar un programa educativo liberal-católico con la necesidad de imponer un orden conservador para afianzar el programa económico, también liberal. En el esquema de Llerena Amadeo, como en el de Bruera, el más crudo autoritarismo era justificado por su carácter de condición sine qua non para alcanzar la libertad. El Estado dictatorial argentino fue altamente intervencionista en el sistema educativo. Continuó la descentralización escolar y se transfirieron los establecimientos primarios a las provincias y municipalidades sin los fondos necesarios para su mantenimiento. Se pretendía romper el eje del sistema de educación pública para acelerar la privatización. La prohibición de importación, publicación y venta de libros considerados subversivos abarcó, dentro de una larga lista, la obra del poeta chileno Pablo Neruda, junto con *El Principito* de Saint Exupéry, los trabajos de María Elena Walsh y Elsa Bornemann, las enciclopedias Salvat y Universitas, los poemas de Jacques Prevert y numerosas obras de las editoriales Fondo de Cultura Económica, Siglo XXI y Amorrortu.

La "moralización" de la educación atacó los contenidos escolares, encubriendo la enseñanza de la religión católica, que el gobierno no se atrevió a imponer. En la materia *Formación Moral y Cívica* se explicaba que la cultura argentina tenía raíces grecorromanas y se enseñaban principios religiosos. El ataque a las universidades nacionales fue frontal. Arancelamiento, cupos, exámenes de ingreso altamente selectivos, así como el proyecto de eliminación de las universidades del interior, que comenzó con el cierre de la de Luján, constituyen las medidas administrativas más importantes.

Llerena Amadeo fue un precursor de la versión argentina del neoconservadurismo (llamado en nuestro país neoliberalismo). La combinación entre el autoritarismo de Estado, el tratamiento de la educación como un criterio de costo-beneficio y una versión oscurantista de la Doctrina Social de la Iglesia, junto a la privatización de la enseñanza, la desestructuración de la educación pública, la iniciación del arancelamiento, la supresión de las rentas propias de la educación, la introducción disfrazada de la enseñanza religiosa en las escuelas y la censura en la cultura, conformó a las mentalidades más

arcaicas, pero disipó cualquier fantasía de consenso por parte de los sectores medios progresistas.

La sustitución de Videla por Viola en la presidencia de la Nación marcó un cambio de concepción pedagógica que acompañó la vuelta de tuerca en los planteos económicos y políticos inmediatos. Burundarena, que sucedió a Llerena Amadeo, intentó dar una orientación más tecnocrático-industrialista a los programas educativos. El ministerio quedó en una posición ridícula, dada la desindustrialización de la cual el país había sido objeto, y la insistencia con la cual las fuerzas dominantes defendían el liberalismo económico. El ministro, que era a la vez dirigente empresarial, intentó importar de Alemania el "sistema dual", que facilitaba los mecanismos administrativos para que los programas de capacitación fueran una bolsa de mano de obra barata.

En síntesis, las sucesivas administraciones de la dictadura militar en el área de educación coincidieron en las líneas básicas: restablecer el orden como condición previa para una libertad individual coherente con el liberalismo económico y el auge de la *patria financiera*; subsidiariedad del Estado y estímulo a la iniciativa privada como metas a las cuales se llegaría después de un período de fuerte monopolio ideológico y político-estatal; transferencia de las instituciones educativas; represión en la comunidad educativa y restauración de los valores religiosos y políticos occidentales y tradicionales. Los autores del plan proponían que tuviera vigencia hasta el año 2000.

Las diferencias que existieron entre las diversas gestiones –incluida la breve final de Cayetano Licciardo– tienen varias explicaciones. Algunas son de cáracter circunstancial y dependen de las luchas internas ministeriales; otras se vinculan a las circunstancias políticas por las cuales atravesaba el gobierno militar: restauración del orden, búsqueda de consenso, intento de recuperar el espacio perdido, sucesivamente. Pero el bloque dominante fue incapaz de restituir la educación tradicionalista. Tampoco pudo articular en forma estable la hipótesis de *guerra total contra la subversión* con interpretaciones ad hoc de concepciones científicas, como la del psicólogo Antonio Battro sobre Jean Piaget, que llegó a ser la didáctica oficial. El broche

final de la acción destructiva de la dictadura sobre la cultura argentina fue efecto de la aventura conducida por el presidente Leopoldo Galtieri en la Guerra de las Malvinas: como un bumerán la derrota revirtió sobre el ya deteriorado sentimiento nacionalista de la sociedad. Durante la siguiente década se sumaría el deterioro económico, con lo cual el otrora exagerado y autorreferente orgullo argentino se tornaría sentimiento de impotencia y complejo de inferioridad. En el conjunto de la educación argentina, desde los hogares hasta las universidades, estaban ya afectados los procesos de transmisión cultural. Era como consecuencia de una desvalorización de los propios conocimientos y experiencias por parte de la generación adulta, que se acentuaría unos años después, cuando se sumara la crisis económica.

Se levantan algunas voces

Durante los primeros años de la dictadura, las críticas a la gestión educativa del gobierno expresaban sobre todo las diferencias existentes en el seno del bloque dominante y sus aliados más cercanos. Los periódicos *La Nación* y *La Prensa* protestaron por los excesos de la política de privatización, que chocaban con el liberalismo oligárquico tradicional de esos medios. Los docentes estaban amenazados, presos o exiliados. Muchos dirigentes del magisterio, como Marina Viltes, habían sido asesinados o estaban en los campos de concentración.

En el marco de la represión y de las alianzas de los militares con la jerarquía eclesiástica, unos pocos obispos denunciaban que la represión se había apartado de la Doctrina Social de la Iglesia. Mientras tanto, en el *Congreso Nacional de Padres de Familia* de 1978, el presidente Jorge Rafael Videla y monseñor Antonio Plaza, arzobispo de La Plata, coincidían en el papel trascendente que le cabía a la Iglesia en materia de educación y alentaban la subsidiariedad del Estado y el incremento de la educación privada. Frente a esta postura, poco tiempo después monseñor Antonio Zaspe denunciaba la decadencia del sistema educativo argentino, su falta de unidad, su incoherencia y los efectos

negativos de la política oficial sobre los sectores populares y la clase media.

Ya desde 1978, la *Asamblea Permanente por los Derechos Humanos* realizó seminarios sobre temas como "La juventud, los derechos humanos y su futuro en la vida nacional" y denunció la represión a los docentes. También se opuso a las limitaciones al ingreso a las universidades y pidió mayor presupuesto para la educación y la democratización de las instituciones educacionales.

La imposición de la materia "Formación moral y cívica" en las escuelas públicas y privadas levantó la protesta de la *Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas* (DAIA) y de otras comunidades religiosas, que se sintieron atacadas por la orientación católica de sus contenidos. El *Buenos Aires Herald*, *La Nación* y *La Prensa* sostuvieron que la imposición de esa materia afectaba la libertad de cultos defendida por la Constitución Nacional. Otro tema que suscitó protestas fue el cierre de la Universidad Nacional de Luján. La comisión de amigos de ese establecimiento hizo pública la carta que había enviado al ministro Llerena Amadeo oponiéndose a tal situación. Emilio F. Mignone, educador y abogado católico, ex rector de la misma universidad durante el tercer gobierno peronista, denunció la intervención de los servicios de inteligencia en el caso, así como el hecho de que la mencionada clausura se debía a razones ideológicas.

La Federación Universitaria Argentina se reorganizó cuando aún seguían las persecuciones a estudiantes. En marzo de 1980 comenzaron a resurgir las comisiones organizadoras de los centros de estudiantes, luchando por reivindicaciones específicas y participando de actos de resistencia popular, tales como la *Marcha a la Iglesia de San Cayetano*, convocada por la Confederación General del Trabajo contra el régimen. En la misma época, algunos centros de estudiantes retomaron experiencias de alfabetización y apoyo comunitario que comenzaban a realizarse nuevamente en parroquias o con militantes de base independientes, experiencias que habían quedado interrumpidas desde la instalación de la dictadura militar.

En marzo de 1980, la FUA denunció que sólo el 35% de los egresados del secundario ingresaría a la universidad como

concecuencia de las restricciones impuestas mediante exámenes altamente selectivos y cupos. Hizo público que el presupuesto educacional argentino era el más bajo de la historia y también expuso las acciones del gobierno tendientes a desmantelar el sistema de educación pública. Rechazó la concepción mercantilista y antidemocrática de la gestión educacional y reclamó que se permitiera el ingreso irrestricto a la universidad y se orientara la matrícula favoreciendo las carreras de mayor interés nacional. En agosto, la FUA llamó "al pueblo y sus organizaciones" a movilizarse contra el arancelamiento y por la gratuidad de la enseñanza en todos los niveles, por el restablecimiento de las garantías constitucionales, la democracia, la soberanía y la independencia nacional. La voz de la comisión que representaba a la central estudiantil fue renuente a levantarse para denunciar el terrorismo de Estado; en cambio, eligió subrayar las reivindicaciones sectoriales. Las primeras elecciones estudiantiles se realizaron en 1983 y su resultado fue un anticipo de las elecciones nacionales que se efectuarían el 30 de octubre del mismo año: la agrupación estudiantil radical *Franja Morada* ganó la mayor parte de los centros de estudiantes.

La *Comisión Permanente en Defensa de la Educación* (COPEDE), el *Congreso Nacional de la Educación*, el *Servicio de Paz y Justicia* (SERPAJ) y la *Asamblea Permanente por los Derechos Humanos* (APDH) promovieron actividades de educación popular en un marco de semiilegalidad. En 1982, ya en las postrimerías del régimen, la *Multipartidaria*, organización que reunía a los partidos políticos que reclamaban la vigencia de la constitucionalidad, produjo un documento duramente crítico de la situación de la educación. Ese mismo documento presentaba una propuesta educacional que trataba de mantener un equilibrio entre los sectores laicos y católicos y las diversas fuerzas políticas que se habían emblocado durante esos últimos años contra la dictadura militar. El documento proponía una combinación entre el rol docente del Estado y la libertad de enseñanza y otorgaba un papel de importancia en la educación a la Iglesia, la familia y las Fuerzas Armadas, junto con los partidos políticos, las empresas, los sindicatos, las congregaciones religiosas y los

agrupamientos intermedios. La idea de una modernización democrático-liberal de la educación ya estaba inscripta en ese texto. Por su parte la COPEDE presentó su *Propuesta de un programa educativo de emergencia para el próximo gobierno constitucional* en enero de 1983. La comisión presentaba un programa de emergencia y recomendaba cierta prudencia antes de proponer transformaciones profundas a la educación durante los primeros meses del gobierno para evitar divergencias.

En 1983, los partidos políticos hicieron conocer sus plataformas electorales con vistas a las elecciones. La *Unión Cívica Radical* rechazó la subordinación de la educación a la economía monetarista y propugnó por que se le diera un marco de libertad y se la vinculara con las prioridades nacionales. Consideró fundamental la democratización del sistema educativo, subrayó el deber del Estado de garantizar la educación pública e hizo referencias tácitas a la necesidad de una ley general de educación. La UCR aclaró que el control de la calidad del sistema realizado por el Estado debería incluir a los establecimientos privados, sin poner en cuestión los subsidios a la enseñanza particular. Propuso también priorizar la educación de los analfabetos y de los adultos en general, así como mejorar la calidad de la enseñanza, reestructurar la educación técnica y resolver los problemas asistenciales vinculados con la educación.

El *Partido Justicialista* consideró necesario discutir el proyecto nacional en el cual se encuadraría su propuesta educativa manifestando que no se debía restringir a la construcción de la democracia, sino avanzar hacia la liberación nacional. La tendencia del peronismo llamada "renovadora" subordinó el lema *Democracia versus autoritarismo* a *Liberación versus dependencia*. El sector llamado "ortodoxo" se opuso a la discusión del tema de la democracia, término que seguía asimilando a las concepciones liberales y extranjerizantes. En las discusiones previas a las elecciones de 1983, se enfrentaban en el peronismo una posición que daba prioridad a la vinculación de la educación con la justicia social en un marco de democracia y de defensa de los intereses nacionales, con la de quienes hacían hincapié en la subordinación de la

educación a los valores trascendentes, la cultura hispánica y la lucha contra la penetración antinacional anglosajona. Para los renovadores, la educación debía servir para la formación de la conciencia nacional y latinoamericana y vincularse con el trabajo. La derecha del peronismo, fuertemente influida por el nacionalismo católico, se oponía a considerar la educación desde el ángulo de lo social y prefería hacerlo desde una pedagogía espiritualista. *La plataforma del Partido Justicialista reflejó el débil acuerdo entre ambas posiciones. Junto a una idea espiritualista y trascendentalista, se propuso que el Estado garantizara la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza, pero sin resolver si tendría un papel hegemónico o subsidiario; había sido excluido el tema de la democratización, la apertura de los centros de estudiantes y la reinstalación del gobierno universitario representativo de los claustros y solamente se mencionaba la orientación de la educación hacia el trabajo.*

El *Partido Intransigente* se manifestó a favor de la prioridad del Estado y la subsidiariedad de la educación privada, así como de la necesidad de garantizar la educación igualitaria para todos los habitantes del país. Propuso la democratización de la gestión educativa, la descentralización de las decisiones y la sanción de una ley general de Educación. La *Democracia Cristiana* propició la incorporación de tres grandes principios a la política educativa: *desburocratización de la educación; desalienación* y *desmitificación del acto educativo,* considerando al educador un trabajador. Sostuvo el principio de subsidiariedad del Estado, aunque aclarando que no se trataba de restarle responsabilidades en la promoción del bien común, sino de promover la interacción escuela-comunidad-familia. El *Partido Comunista* consideró necesario que el Estado tuviera un papel preponderante, por ser la única garantía del derecho a la educación. Propuso también una serie de medidas concretas, como suprimir los aranceles, otorgar becas a los trabajadores e implementar franquicias para el estudiantado en el transporte. El *Partido Socialista Popular* y la *Confederación Socialista Argentina* coincidieron en el papel rector del Estado en materia de educación, así como en las premisas democratizadoras de los demás partidos, mientras que el *Movimiento*

de Integración y Desarrollo defendió la libertad de enseñanza y su vinculación con el desarrollo económico.

La dictadura había dejado un saldo de desnutrición, analfabetismo, deserción escolar, escuelas destruidas, docentes con salarios de hambre y universidades desmanteladas. A los viejos problemas no resueltos de nuestra educación se sumaban ahora otros que volvían a colocar a la Argentina en los niveles de muchas décadas atrás. Los partidos políticos no habían salido indemnes del oscurantismo dictatorial: sus planteos pedagógicos registraban viejas discusiones sin saldar y sus propuestas solamente alcanzaban a dar cuenta de los problemas más inmediatos. El avance de las posiciones antidemocráticas era visible dentro de muchas organizaciones políticas. La lucha entre una educación retrógrada, antipopular, antidemocrática, y otra que preparara a la niñez y juventud con ideas democráticas, laicas, nacionalistas, latinoamericanistas y comprometidas con la justicia social, marcaría el ritmo de la disputa educacional en los siguientes años.

El período de Alfonsín

Después de siete años de deterioro y oscurantismo la caída de la dictadura aflojó la tensión y el miedo en escuelas y en colegios. Las aguas volvieron a su cauce, pero ya nada era igual que antes. Las Fuerzas Armadas habían reprimido las innovaciones que se habían comenzado a desarrollar a fines de los 60 y principios de los 70. Frustró un proceso de cambio de los viejos rituales, contenidos, costumbres y normas escolares, que demandaban a gritos ser modernizados y democratizados. Cuando la administración alfonsinista eliminó las normas represivas, lo que se dio no fue el resurgimiento de las experiencias que habían sido interrumpidas, sino la sensación de un gran vacío. El normalismo había perimido, y aunque muchos de sus rituales se siguieran cumpliendo, carecían de credibilidad y consenso. La carencia de reformas oportunas durante décadas y la política de la dictadura trituraron la subcultura escolar,

dentro de cuyo microclima había sido posible la educación de los argentinos durante casi cien años. Los colegios no ofrecían ya nada que valoraran los chicos o los profesores. La situación educativa era en 1983 mucho más caótica de lo que parecía.

Raúl Alfonsín nombró ministro de educación a quien ejercía ese cargo con Arturo Illia. Poco después de asumir la presidencia de la Nación, Alfonsín convocó al conjunto de fuerzas políticas y sociales para que debatieran el tema de la educación nacional. Elevó al Congreso un proyecto de ley por el cual se conmemoraría el centenario de la ley 1.420 con un congreso pedagógico nacional. La convocatoria contó con el apoyo de los partidos políticos y de las principales instituciones democráticas, de los gremios docentes y estudiantiles y de las iglesias. Durante tres años se realizaron actos, debates públicos, asambleas multitudinarias y distritales, y hubo toda clase de presiones sobre el gobierno. La Iglesia Católica participó organizadamente disputando a los sectores laicistas cada espacio. Pudo notarse la fuerza que habían cobrado en ella los más reaccionarios por la presencia de personajes de la dictadura como Juan Llerena Amadeo entre los delegados del sector privado confesional. También se notaron la inorganicidad de los grupos democráticos y la profunda fractura que dividía al peronismo.

Pese a esa situación, la sociedad se pronunció en el congreso por una educación democrática. Las conclusiones actualizaron el marco ideológico liberal laicista y reformista, insistiendo en la participación y la democratización de la educación. Probablemente el acierto haya sido concebir el congreso como un proceso que puso a toda la sociedad en situación de discutir qué educación quería para sus hijos. Su limitación fue que no se dio a sus resoluciones un carácter vinculante, por lo cual no aportó soluciones concretas. Pero los efectos de un debate de las características del Congreso Pedagógico Nacional de 1984 deben medirse en profundidad. Desde un punto de vista es probable que haya contribuido a la consolidación de una cultura pedagógica democrática que, pese al desastre educacional que sobrevino después, parece aún presente en la mayor parte de la comunidad educativa argentina.

Casi como un reflejo de las administraciones de Yrigoyen e Illia, la política educativa del gobierno de Raúl Alfonsín desplegó el progresismo sobre las fuerzas retrógradas y las intenciones modernizantes y participativas sobre el autoritarismo. Impulsado por la ola democrática que recorría a la sociedad, fue el gobierno radical quien terminó con el control policial a estudiantes y a docentes, con los currícula dictatoriales y con las restricciones al ingreso a la enseñanza media y a las universidades. También levantó el decreto De la Torre, el mismo que reaparecía cada tanto desde la década del 30 para prohibir la existencia de centros de estudiantes en los colegios secundarios. El gobierno radical respetó el derecho de huelga de los docentes, restableció la autonomía universitaria, el gobierno de los claustros y la libertad de cátedra, y reinstaló el sistema de concursos.

Como cada vez que rigieron en el país las normas constitucionales y hubo un clima político-cultural permisivo, se desencadenó la lucha por el gobierno del sistema escolar, cuestión siempre contenida, siempre irresuelta y casi siempre oculta. El problema remite a la década de 1880, cuando se discutieron la forma de elección y las atribuciones de los consejeros escolares de distrito. Continuó expresándose en las experiencias de "gobierno propio escolar", en las discusiones sobre las funciones de las cooperadoras, asociaciones de padres, sociedades populares y autoridades escolares y sobre la división de poderes dentro de la escuela y entre las escuelas y los estratos superiores del sistema. Por su parte, los chicos han venido reclamando como pueden el derecho a tener voz en su propia educación.

A fines de 1980 se habían venido abajo las razones para impedir el avance de la democratización del gobierno escolar y se experimentaron alternativas innovadoras en algunas provincias. La más importante fue la de los consejos de gobierno escolar, constituidos por docentes, padres, alumnos y cooperadoras, elegidos por votación directa de sus pares. La ley 4.182/88 de la provincia de Buenos Aires instaló Consejos de Escuela durante la gobernación del justicialista Antonio Cafiero. Llegaron a funcionar 1800 consejos, que fueron profundamente movilizadores de capacidades y propuestas, al mismo tiempo que espacios de fuerte lucha política. Lamentablemente el proceso quedó

truncado por la administración del gobernador Duhalde, aunque difícilmente se haya borrado de la memoria colectiva. En la provincia de Río Negro el gobierno del radical Álvarez Guerrero emprendió el desarrollo de Consejos Institucionales en los estabecimientos educativos. El Congreso de la Provincia de Santa Fe aprobó la implementación de los Consejos de Escuela, pero la ley fue vetada por el gobernador Reviglio, del Partido Justicialista. El veto desencadenó una fuerte protesta, ya que la sociedad santafesina tiene una larga historia de participación en la educación, como lo atestigua la Federación de Cooperadoras Escolares de Rosario, fundada en 1936.

En todo el país entre 1983 y 1987 se duplicó el número de estudiantes universitarios, creció un 27% el alumnado de la enseñanza media y un 14% el de la educación primaria, a un ritmo anual mucho más alto que el registrado durante la dictadura. El número de niños en educación preescolar se duplicó; la cantidad de alumnos inscriptos en establecimientos del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) se elevó de 182.750 en 1983 a 219.053 en 1987. A partir de la apertura del ingreso a las universidades, la tasa de crecimiento de la educación terciaria pública y privada decreció de 43,90 en 1982 a 15,54 en 1986.

Sin embargo, el ministerio de Alconada Aramburu no produjo ninguna reforma fundamental del sistema tradicional, al cual habíamos regresado. Quedaron sin concretarse o interrumpidos programas importantes, entre los cuales se destacan el *Instituto Nacional de Perfeccionamiento y Actualización Docente*, el *Programa de Transformación de la Educación Media*, el *Programa Inicial del Siatema Nacional de Capacitación Docente* y el profesorado experimental para docentes sin título de nivel superior. A esos programas de nivel nacional se deben sumar otros municipales y provinciales.

Entre los factores que confluyeron haciendo difícil la instauración de una reforma profunda, hay que destacar en primer lugar que formaron parte del gobierno sectores radicales modernos y democráticos junto con otros más conservadores. Estos últimos dificultaron que el gobierno tuviera una política decididamente

transformadora del sistema educativo nacional. En segundo lugar, el gobierno de Alfonsín no comprendió la necesidad estratégica de solucionar la situación salarial de los docentes, que había entrado en un proceso de deterioro. Los educadores llegaron a su mayor grado de organización gremial y, encabezados por el sindicato mayoritario, la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, enfrentaron al gobierno con un movimiento que tuvo enorme consenso y culminó con la *Marcha Blanca* en 1988. En tercer lugar, la relación del gobierno con las provincias donde había ganado el peronismo fue muy mala. Como parte de ese enfrentamiento político el gobierno nacional retuvo en varias oportunidades la entrega de los fondos de coparticipación federal, que incluían las partidas para educación. Las provincias peronistas se agruparon en el *Consejo Federal de Educación*, que llevó adelante una crítica permanente a la política educativa del gobierno nacional y al tipo de descentralización educativa que se llevaba a cabo. Finalmente salta a la vista que la indecisión de la administración radical para tomar medidas educativas de fondo, que incluían las demandas de los docentes, trajo como consecuencia que se desaprovechara una oportunidad histórica para la educación argentina. Los cambios se llevaron a cabo en forma precaria y no resistieron la debacle económica y política de 1988 y 1989. Un buen ejemplo de esto es la instalación de setenta y tres colegios secundarios que se crearon en 1987 en locales alquilados o prestados.

Durante el período de Alfonsín la sociedad vivió dos procesos políticos de signo contrario que contenían mensajes pedagógicos trascendentes para el presente y el futuro: el juicio a los miembros de las Fuerzas Armadas que participaron de la represión y las leyes de Obediencia Debida y Punto Final. Los juicios fueron la expresión de la ética y el humanismo que contiene la cultura argentina. Las leyes que perdonaron el crimen expresaron la debilidad de la voluntad política democrática que, presente durante toda la historia, no pudo ser erradicada por ninguna pedagogía.

En 1989 la crisis afectaba todos los ámbitos de la vida nacional. Ese año educar era una meta que parecía difícil de alcanzar. Al

comenzar aquel año estaba candente el problema salarial docente, pero el gremio decidió iniciar el ciclo lectivo. El gobierno comenzaba, aunque entre gallos y medianoche, a reformar tibiamente la enseñanza media. Los docentes reclamaron su participación en esa reforma para discutir cuestiones pedagógicas y laborales que los afectaban. Los empresarios privados de educación se opusieron tenazmente a la reforma.

La deuda se convirtió en la determinante fundamental de la economía latinoamericana. El gobierno argentino seguía cada vez más los dictados del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, y así aumentó su deuda externa hasta llegar a la asfixia económica. El porcentaje de pobreza sobre la población total, que había sido del 11% en 1980, alcanzó su pico en 1989 con 47%. Esa situación afectó gravemente las posibilidades de grandes sectores de invertir en la educación de sus hijos. La hiperinflación fue la gota que faltaba para producir la fractura del sistema escolar. Muchas familias del Gran Buenos Aires, de Rosario y de todo el país no pudieron seguir mandando a sus hijos a estudiar; muchos chicos llegaban a la escuela con hambre. A los docentes no les alcanzaba el sueldo para pagar los viáticos hasta su trabajo. Se multiplicaron los comedores escolares, que se mantienen desde entonces por el aporte de la comunidad y de las iglesias y por los apoyos siempre insuficientes de algunos gobiernos provinciales. Pero los soportes principales fueron los docentes, muchos de los cuales dedican aún gran parte de su tiempo a la alimentación y atención social de la comunidad educativa. Las parroquias y algunas pocas asociaciones civiles se vieron rebasadas de demandas. La ayuda del Estado brilló por su ausencia. En consonancia con lo que ocurría en la sociedad, el sistema escolar argentino se rompió.

Desde fines del siglo pasado, existían circuitos de escolarización en el sistema, es decir, rutas invisibles que recorrían mayoritariamente los miembros de uno u otro sector social. Esos caminos eran solamente una probabilidad pero la movilidad social existía realmente y el efecto de la educación sobre el ascenso social, también. Todos sabemos que en la Argentina (especialmente desde el peronismo) muchos hijos de

obreros llegaron a ser profesionales y la cultura se difundió de manera relativamente homogénea. Por eso teníamos un índice mínimo de analfabetismo y una alta tasa de escolarización.

Pero los factores que enunciamos al principio de este capítulo –la acción de la dictadura, la crisis económica y las políticas neoliberales– lograron quebrar el sistema. Si bien fue la política neoliberal, desplegada como programa educativo por el gobierno de Carlos Menem, la que legalizó un sistema educativo estratificado y balcanizado, la etapa en que la pobreza invadió las escuelas se dio con el gobierno de Alfonsín. Fue entonces cuando el sistema comenzó a fragmentarse en rutas que llevan decididamente a destinos distintos. Se diversificó fuertemente la calidad del servicio educativo y se instaló el problema salarial docente. Después el gobierno neoliberal de Carlos Menem "ajustó" el sistema para que la división de la población educativa en estratos siguiera reproduciéndose. Son muchos los hijos de los desocupados y subocupados (antiguos y nuevos pobres que provienen de los sectores populares y medios) producidos por la suma de la crisis y la política neoliberal. Esos chicos tienen un destino educacional muy diferente al de los chicos de la clase media que se salvó y al de los hijos de los nuevos dueños del país, cuyas escuelas privadas llegan a costar mensualmente diez salarios mínimos. Los chicos pobres no tienen esperanza alguna de movilidad social por la vía de la educación y reciben aportes educacionales desvalorizados, menos eficientes para moverse en el mundo actual y sin los dispositivos culturales que serán necesarios para transitar el impredecible mundo del siglo XXI.

Menemismo y educación

La política educativa de los gobiernos de Carlos Saúl Menem viabilizó la constitución en la Argentina de una nueva corriente tecnocrática. Encontró sus raíces en las líneas educacionales del gobierno de Onganía y, especialmente, en el pensamiento antiestatista del liberalismo oligárquico de la segunda mitad del siglo XX. Adscripta

al neoliberalismo, la política educativa menemista se constituyó en un espacio de fluido cumplimiento de las directivas del Banco Mundial, que propugnaban la descentralización de los sistemas escolares, su paulatina transferencia al sector privado, el desfinanciamiento de la educación pública de nivel medio y superior, la flexibilización de la contratación docente y la aplicación de programas focalizados a los sectores sociales que estaban en situaciones límite desde el punto de vista social y de la seguridad. La educación, que había sido considerada tradicionalmente en la Argentina un bien social, comenzaba a considerarse como un elemento del mercado que debía ser regulado por la ley de la oferta y la demanda. La discusión sobre dicha cuestión penetró fuertemente entre los educadores argentinos.

Menem tuvo cuatro ministros de educación: Antonio Salonia, Jorge Rodríguez, Susana Decibe y Manuel García Solá. Salonia, un docente de larga trayectoria, intentó esquivar los embates del eficientismo que impulsaba el Banco Mundial, razón por la cual fue sustituido por Jorge Rodríguez. Como hombre del neoliberalismo menemista, Rodríguez entregó la política educativa nacional a las directivas de equipos externos que conocían superficial y en ocasiones prejuiciosamente nuestra realidad, pero que poseían la fuerza otorgada por información convenientemente clasificada y fondos internacionales condicionados a la ejecución de las reformas que indicaran. El Banco Mundial[1], acompañado por el Banco Interamericano de Desarrollo y otros organismos internacionales, situó entonces en el país a un equipo de técnicos, cuya capacidad de convicción y promesas de financiamiento de programas facilitaron el tejido de un vínculo de trabajo que se ha hecho permanente. Los bancos liderados por los Estados Unidos son desde entonces actores internos de la política educativa argentina.

[1] Es necesario aclarar que en las últimas décadas el Banco Mundial desarrolló una sección destinada al diseño y gestión de políticas educativas que contiene la mayor recopilación de información existente al respecto. El Banco ha contado paulatinamente con equipos técnicos formados en las mejores universidades del mundo, portadores de la experiencia de sus diversos orígenes nacionales.

Debe subrayarse sin embargo que muchos de sus enunciados coincidían con las críticas que recibía el sistema educativo desde el poder neoliberal que constituyó el gobierno de Menem, pero también con la posición que tradicionalmente mantuvieron las elites económicas argentinas, poco predispuestas a financiar la educación pública pagando sus impuestos. Ello facilitó al ministerio de Jorge Rodríguez establecer en la política educativa "relaciones carnales", como el entonces canciller Guido Di Tella caracterizó positivamente el vínculo argentino-norteamericano.

La Argentina no estaba ajena al proceso por el cual, en los años 80 y 90, de modo cada vez más directo, las principales reformas impulsadas por el neoliberalismo norteamericano tendieron a subordinar la política educativa a la política económica fijada en los acuerdos entre los países llamados "emergentes" y el Fondo Monetario Internacional. Debe destacarse que no era posible para la Argentina quedar fuera del intercambio educativo internacional, que se había constituido como un campo de debate después de la Segunda Guerra Mundial. Pero la manera de intervenir en ese campo pudo haber sido distinta, es decir, en términos de un mayor equilibrio cultural, partiendo de la propia tradición pedagógica, valorizando el éxito del sistema escolar argentino durante más de un siglo y aprovechando las numerosas experiencias alternativas propias. En lugar de ello, se aceptaron a ojos cerrados la descalificación a la cual fue sometida la Argentina por expertos conocedores de otras realidades, y sus diagnósticos y proyectos, que pretendían ser universalmente replicables.

Cuando Menem comenzó su segundo período de gobierno, en diciembre de 1995, Rodríguez fue designado jefe de Gabinete y reemplazado en el cargo de ministro de Educación por la secretaria del ramo, la socióloga Susana Decibe. Ésta, a su turno, fue sucedida en los últimos meses de aquella administración por Manuel García Solá, perteneciente al mismo equipo.

Los cambios que produjo la política educativa de Menem fueron los más desestructuradores del sistema creado en la década de 1880, sistema que había sido llevado a su máximo punto de desarrollo por

el gobierno peronista de 1946 a 1955. El equipo ministerial y los expertos del Banco Mundial decidieron aplicar en la Argentina la reforma española que, iniciada en los últimos años del franquismo y con una posterior evaluación negativa de sus resultados, había sido derogada por el gobierno socialista de Felipe González. Nuevamente, como había ocurrido durante la dictadura de Onganía, se trataba de modificar la estructura del sistema desde una posición tecnocrática, con reminiscencias de la reforma conservadora de 1912 efectuada por el ministro Carlos Saavedra Lamas, en el gobierno del presidente Roque Saénz Peña.

Es necesario remarcar que las medidas tomadas por el menemismo fueron leyes que obtuvieron los votos positivos necesarios de la mayoría de las fuerzas políticas con representación parlamentaria. La continuación de la transferencia de los establecimientos educativos nacionales a las provincias (ley 24.048/93) –proceso comenzado por la dictadura militar–, la Ley Federal de Educación (24.195/94), la reforma constitucional de 1994 y la Ley de Educación Superior (24.521/95) fueron debatidas y gestionadas siguiendo todos los procedimientos legales de tratamiento parlamentario.

Durante el gobierno del Partido Justicialista encabezado por Menem, se dictaron leyes educativas fundamentales que debieron haber sido producto inmediato de un congreso pedagógico, en cuyo caso hubieran resultado distintas, tanto en su contenido como en su aplicación, instalando en la sociedad un sistema de defensa que hubiera sido estratégico para enfrentar las políticas destructivas del sistema escolar que sobrevendrían.

El cuerpo legal en el cual se sustentó esta reforma educativa es el siguiente:

1) El artículo 75, inciso 19, de la Constitución Nacional, cuya reforma fue habilitada por el *Pacto de Olivos*, establecido entre la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista para realizar la *Convención Nacional Constituyente de 1994*. Peronistas y radicales, con el voto adverso del Frente Grande y los partidos socialistas, acordaron también el nuevo texto, que habilitó al gobierno a distribuir la gratuidad en

forma equitativa, es decir, eliminando el derecho universal a la enseñanza gratuita aunque elevando a nivel constitucional la autonomía universitaria. La autonomía, bandera histórica del movimiento estudiantil-docente, quedó sin embargo profundamente alterada: en el texto se agregó la palabra "autarquía", que funcionó como un arma de doble filo porque expresó tanto que las universidades quedaban habilitadas para administrar sus recursos, como que tenían que procurarlos por nuevos medios externos al presupuesto federal. Mediante ese artilugio discursivo, la reforma constitucional construyó el marco para leyes anteriores que había emitido el gobierno de Menem, y para otras posteriores.

2) La Ley Federal de Educación, dictada en 1994, que se compone de:

a) Los derechos, obligaciones y garantías y los principios generales (títulos I y II), que responden al piso de principios democráticos acordados en el Congreso Pedagógico de 1985. Entre los conceptos que dan marco a la ley federal persiste la preeminencia de la Iglesia Católica sobre otras organizaciones de la sociedad civil, pero no es una posición que marque el resto de la ley. La mayoría de los contenidos de los títulos I y II incluye principios tales como el carácter de bien social de la educación, la responsabilidad principal del Estado, la igualdad de oportunidades, la gratuidad, la garantía de no discriminación y de acceso-permanencia-egreso del sistema educativo de todos los habitantes, la equidad a través de la justa distribución de los servicios educacionales, los derechos culturales de las comunidades aborígenes, entre otros. Muchos de esos conceptos no habían formado parte de ninguna de las leyes anteriores que organizaron el sistema escolar argentino, aunque algunos de ellos provienen del reformismo universitario y del discurso escolanovista, que había representado a los sectores pedagógicos de vanguardia décadas atrás. Los resultados son la modernización pedagógica y la democratización axiológica del encuadre político-educacional argentino.

b) La estructura del sistema educativo (título III), cambio cuyos

efectos deben analizarse considerando que la transferencia de los establecimientos a las provincias fue previamente hecha sin tener en cuenta que aquéllas estaban económicamente quebradas. La nueva estructura produjo nuevas fragmentaciones en un sistema escolar ya desestructurado, en particular la escuela media, cuya pérdida de rumbo y de sentidos llevaba ya varias décadas y donde aumentaba el deterioro de las condiciones de trabajo de los profesores, que corriendo de escuela en escuela llegaban a dar clase a centenares de alumnos en un día. La aplicación de la nueva estructura planteada en la Ley Federal de Educación empeoró esa situación, pues provocó que muchas provincias "primarizaran" el tercer ciclo (7º, 8º y 9º), con consecuencias lamentables para niños y adolescentes.

c) La educación no formal, la enseñanza de gestión privada, la gratuidad y asistencialidad; los derechos y deberes de los miembros de la comunidad educativa, el gobierno y la administración (títulos IV, V, VI ,VII, VIII y X); la calidad de la educación y su evaluación (título IX) y el financiamiento(título X), títulos cruzados por la ambigüedad y apertura a los programas de evaluación de la calidad que perseguían una mayor eficiencia de la inversión, especialmente referida al trabajo de los docentes.

d) Cláusulas transitorias que establecían plazos perentorios para la aplicación de la reforma en las provincias.

En cuanto a la controvertida cuestión del financiamiento de la educación, el artículo 61 de la ley obligaba desde entonces al gobierno a "duplicar gradualmente y como mínimo a razón del 20 % anual a partir del presupuesto de 1993", o bien, si resultaba una cifra mayor, "un incremento del 50% en el porcentaje del PBI destinado a educación en 1992".En otros términos, significa que en 1996 el Estado argentino debía invertir el 6% del PBI en educación, cifra que corresponde a las recomendaciones.

3) La Ley de Educación Superior (24.521/95), que organiza un sistema que incluye la educación universitaria y terciaria no universitaria, tal como se había hecho en las grandes universidades occidentales en la década del 70. Establece la obligación del Estado

de planificar, impartir y financiar educación superior, así como sus atribuciones de aprobación y supervisión de las instituciones privadas del nivel. Debe destacarse que esta ley asienta principios democráticos y científicos para la educación superior que no figuraban en ninguna anterior y que, en ese sentido, representa una superación destacable de las tradicionales posturas del peronismo referidas a la universidad. Especialmente debe observarse que desarrolla el concepto de la autonomía universitaria, inscrito en la Constitución de 1994. En una lectura profunda del texto de la ley, y a la luz de su aplicación posterior, esa característica no aparece ligada, como debiera, al resguardo de la universidad como espacio estratégico para la producción y transmisión de conocimientos, cuya lógica institucional debe ser distinta de la de los gobiernos, los partidos políticos, las empresas y otros organismos. Aunque resulte de menor peso que el hecho de crear un sistema de educación superior fundado en los principios vigentes de la reforma universitaria, debe señalarse que en la ley hay elementos del administrativismo eficientista que facilitan la introducción de las medidas de corte neoliberal que se tomaron posteriormente. Entre ellas, el congelamiento de los salarios del personal, la introducción del sistema de incentivos y la obsesiva sucesión y superposición de evaluaciones de los docentes, con criterios tecnocráticos. Entre las críticas que hace el movimiento estudiantil y docente se destacan que la ley abriría la posibilidad del arancelamiento de la educación pública superior y que no respeta la paridad de representación en los órganos de gobierno universitario.

Si bien la comunidad universitaria se mostró crítica respecto de algunos aspectos de la ley 24.521, aceptó de hecho las reformas que se instituyeron. En cambio, la ley federal fue blanco de críticas por parte de una amplia franja social y política por la inoportunidad de plantear una reforma estructural muy ambiciosa, basada en un modelo cuyo fracaso en España era de conocimiento público, en medio de una situación en la cual faltaban los insumos básicos para el funcionamiento escolar. Por otra parte, aunque proponiendo una estructura federal, los equipos del Ministerio de Educación de la

Nación se desplegaron sobre las provincias para lograr la aplicación de la reforma, causando el rechazo de las comunidades educativas.

Durante cuatro años los trabajadores de la educación llevaron adelante movimientos de fuerza que culminaron con la instalación de la Carpa Blanca en la Plaza de los Dos Congresos en pos de la mejora salarial, pero incluyendo el rechazo global a la reforma impulsada por la ley. En las reuniones nacionales, regionales y asambleas locales de la CTERA, la ley fue rechazada como símbolo del ajuste neoliberal del sistema educativo. Otros sindicatos públicos (ATEM) y privados (SADOP) tomaron la misma dirección.

Entre los problemas más destacables que acarreó la nueva estructura deben señalarse:

- Interpretaciones distintas, como consecuencia de las cuales hay provincias en cuyos territorios coexisten aún tres y cuatro sistemas distintos (primaria y secundaria de 6 años cada una; primaria de 7 y secundaria de 5; tres ciclos y polimodal; dos ciclos, escuela intermedia y polimodal) y desarticulación del sistema educativo nacional, pues entre los sistemas de muchas provincias no hay correspondencia.
- Cierre de escuelas secundarias antes de implementar el tercer ciclo (los grados 7º, 8º y 9º, o sea 7º de primaria más 1º y 2º de secundaria) y el polimodal (correspondiente a los años superiores de la enseñanza media) que debían sustituirlas y sin tener los edificios suficientes y adecuados. Restricción de la oferta de nivel medio cerrando establecimientos y abriendo en menor cantidad secciones de polimodal. Los alumnos que quisieran concurrir a ese nivel deberían trasladarse diariamente o albergarse en lugares lejanos a su residencia.
- *Primarización* de los años iniciales del secundario y convivencia de los adolescentes con los niños menores, desarticulando los grupos etarios de escolares, sin organización institucional y pedagógica específica.
- Ruptura del ciclo de enseñanza media producida como consecuencia de la inclusión, en algunas provincias, del tercer ciclo del EGB en el mismo establecimiento de los anteriores o bien organizado como "escuela intermedia", en un local aparte.

• Cierre de las opciones diversas de enseñanza técnica que, aunque insuficientes y desordenadas, sostienen la modalidad desde hace muchas décadas en el país; en algunas provincias se comenzó el proceso de disolución de esos establecimientos pero sin definir la organización local del polimodal, ni recapacitar al personal docente y técnico. El peligro es que se cierre la oferta que existe sin reemplazarla finalmente por otra mejor.

• Eliminación de clases de idiomas, incluyendo a sus docentes.

• Transferencia de los profesores de un área del conocimiento a otra sin la capacitación adecuada.

• Descalificación profesional de los profesores de enseñanza media, al otorgarles funciones en la enseñanza básica para la cual no han sido capacitados, o bien en áreas curriculares distintas de las de su especialidad.

• Falta de preparación de los directores de primaria para supervisar a profesores de media y de los docentes de nivel primario para atender a población adolescente.

• Deterioro de la educación de adultos, la educación especial y la educación artística, que fueron separadas del tronco central del sistema dándoles el carácter de "regímenes especiales".

• Insuficiencia de la educación inicial y exclusión de la asistencia materno-infantil de la responsabilidad educativa pública, lo que deja en el desamparo a capas de niños afectados por la desocupación o subocupación de sus familiares y sin la estimulación temprana que es indispensable para escolarizarse.

La escuela es un comedor

Desde la caída de la dictadura se sospechaba –puesto que no existían estadísticas suficientemente confiables– que el sistema nacional de educación, público y privado, se había deteriorado fuertemente y no alcanzaba a cubrir a la población que tenía derechos constitucionales que la habilitaban para recibirla. Se cerraban escuelas y a la ineficacia del propio sistema se sumaba la miseria, que emergió a la vista de la

sociedad durante la hiperinflación de 1989 y ponía en situación de riesgo de fracaso o deserción escolar a casi la mitad de los alumnos de primaria (o ciclos 1 y 2 del EGB) y a casi dos tercios de los alumnos de enseñanza media (o tercer ciclo más polimodal en las provincias donde se aplicaba la nueva estructura). El analfabetismo era ya un problema serio, escasamente atendido y admitido por las políticas oficiales. A los cerca de cuatro millones de mayores de catorce años que no leían ni escribían, se debían sumar los analfabetos tecnológicos, una enorme parte de la población que no estaba capacitada para transitar, producir y participar de las sociedades de los próximos años. Desde las universidades se notaba que los alumnos que llegaban carecían de los más elementales conocimientos para seguir estudiando. Ese hecho, sumado a las deficiencias crecientes de la educación superior argentina, provocó los enormes porcentajes de fracaso y deserción en ese nivel educativo, con la consiguiente pérdida de recursos para el país y, lo que es peor, de esperanzas y posibilidades profesionales futuras para los ciudadanos.

La educación argentina cargaba con los déficit de casi todos los sistemas de educación –que frecuentemente se atrasan respecto a los cambios culturales y sociales– y con los propios problemas, aumentados por la carencia de una formación y perfeccionamiento adecuados de los docentes, la insuficiencia de fondos y los continuos cambios programáticos y organizativos –provocados por cambios de los sucesivos gobiernos y funcionarios–, que se efectuaron sin tener noción de la necesidad de sostener políticas de Estado.

La cuestión de la calidad deteriorada de la educación comenzaba en la primera infancia para millones de niños argentinos, cuyas familias, ya sufridas por el deterioro del empleo y el crecimiento del desempleo, no alcanzaban a transmitir los saberes básicos. En tanto, la atención materno-infantil y del nivel inicial siguió siendo sumamente deficiente, dispersa, con personal poco capacitado y mal remunerado. Este hecho fue especialmente grave teniendo en cuenta que la calidad de la estimulación que reciben los niños en su primera infancia es un factor decisivo para su escolaridad posterior. Puede sostenerse que se había resignificado un factor discriminador entre

sectores sociales que, si en la tradicional escuela argentina sólo afectaba a sectores marginales, ahora alcanzaba a una masa cada vez más amplia de futuros ciudadanos.

A mediados de la década de 1990, la escuela se había convertido en comedor, centro asistencial y única institución que contenía a niños y adolescentes cada vez más abandonados por su golpeada comunidad y sin el resguardo que otrora les brindaban coberturas de salud y programas sociales. La desindustrialización producida por las políticas librecambistas de la dictadura, especialmente por el Ministerio de Economía dirigido por José Martínez de Hoz, y luego el plan de convertibilidad implementado por el ministro de Economía de Menem, Domingo Cavallo, arrasaron convirtiendo en fantasmagóricos cementerios las zonas fabriles, quebraron la cadena productiva y destruyeron millones de puestos de trabajo. Las escuelas primarias y secundarias veían fuertemente deteriorada su función pedagógica, especialmente en las zonas pobres, donde se extendía aceleradamente la miseria. Allí los docentes debían atender problemas de alimentación diaria, salud, relaciones familiares, documentación, drogadicción, etc., viendo recortada significativamente su posibilidad de desarrollar la enseñanza curricular. Aunque las estadísticas oficiales seguían mostrando a la Argentina como un país con altas tasas de escolarización, el sistema estaba estallando hacia adentro: miles de chicos se matriculaban pero fracasaban en el aprendizaje, aunque seguían concurriendo a la escuela porque era el único espacio social donde podían permanecer y recibir alguna atención a sus necesidades básicas. Sin embargo, los equipos técnicos del Ministerio de Educación de la Nación seguían concentrados en la imposición de la nueva estructura, en cumplimiento de las metas acordadas con el Banco Mundial y el BID, con los cuales se había contraído una importante deuda pública para aplicar la reforma.

La ministra Susana Decibe continuó la política de su antecesor y debió enfrentar el mayor movimiento de protesta de la historia sindical de los docentes, con quienes mantuvo, al mismo tiempo, una estrecha relación de negociación que culminó con la renuncia de Decibe ante la negativa de su gobierno de aportar alguna solución a la principal

reivindicación del gremio, consistente en un aumento salarial. Decibe fue sucedida por su colaborador Manuel García Solá.

El gobierno de la Alianza

En 1998 se formó una coalición política llamada Alianza, integrada por el FREPASO (a su vez formado por los partidos Frente Grande, Socialista Democrático, Socialista Popular, Intransigente y partidos provinciales) y la Unión Cívica Radical. Siendo su motivación más fuerte la lucha contra los intentos de perpetuación de Carlos Saúl Menem en el poder, la Alianza albergaba intereses muy dispares que llegarían a constituir un antagonismo fatal durante el ejercicio del poder. Sin embargo, desde mediados de 1998 hasta que asumió el gobierno la fórmula Fernando De la Rúa (UCR)-Carlos Álvarez (FREPASO), el veterano dirigente radical y ex presidente Raúl Alfonsín condujo la elaboración de una plataforma programática que fue probablemente uno de los mayores esfuerzos colectivos de formulación de políticas nacionales y sectoriales realizados en el país.

Cerca de mil profesionales e intelectuales participaron de las comisiones de trabajo del Instituto Programático de la Alianza (IPA), en varias ciudades del país. Las discusiones estratégicas que se desarrollaban en más de una de esas comisiones, contrastaban fuertemente con el casi exclusivo interés de los candidatos de la fórmula presidencial en la política mediática y sus oscilantes posiciones fundadas en los sondeos de opinión. Al mismo tiempo, en el IPA se notaba también la emergencia de intereses sectoriales con dificultades serias para renunciar a demandas particulares en pos de construir el bien común. En el caso de la Comisión de Educación, hubo una fuerte presencia de la CTERA, de docentes y pequeñas y medianas escuelas privadas, de pedagogos jóvenes y de legisladores, de comisiones de padres y del estudiantado universitario, y se llegó a un importante acuerdo programático. Los temas principales fueron la solución al problema salarial docente, la prioridad de la capacitación,

la reforma del Plan Social Educativo garantizando su aplicación equitativa y desvinculándolo de los conflictos partidarios instalados entre la Nación y las provincias, la modificación de la ley federal de Educación (en la Comisión de Educación del Congreso de la Nación había sido presentado un proyecto modificatorio de la Ley Federal, por los diputados Puiggrós y Delich, sin lograr su tratamiento), el sostenimiento de la gratuidad en todo el sistema, incluida la educación superior, y el cumplimiento de los preceptos constitucionales referidos a los derechos a la educación de adultos, indígena y especial.

Los acuerdos en el Congreso eran cada vez más difíciles, reflejando las fracturas que, por debajo de la circunstancial Alianza, se profundizaban en la sociedad. Un ejemplo trágico fue la imposibilidad de llevar a buen término el dictado de una nueva ley de protección integral de los niños y los adolescentes que reemplazara a la lamentable Ley Agote de 1919. Dicha ley estableció el Patronato, institución que permite a los jueces disponer indiscriminadamente de los menores de 18 años, a los cuales no se reconoce como sujetos de derecho. Habiendo obtenido media sanción por la casi unánime votación de los diputados, un proyecto laboriosamente acordado por todas las fuerzas políticas el 30 de noviembre de 1998 nunca fue tratado por el Senado y perdió estado parlamentario, atrapado entre posiciones enfrentadas de las diversas corporaciones civiles que actúan en el terreno de la minoridad. Por esa razón sigue rigiendo la Ley Agote de 1919, que sostiene el Patronato y la privación del derecho de defensa, signando la tragedia de una masa creciente de niños y jóvenes devastados por la miseria.

Cuando el 10 de diciembre de 1999 finalmente asumió el gobierno de la Alianza, el presidente De la Rúa, con anuencia del vicepresidente Carlos Álvarez, nombró sorpresivamente ministro de Educación al economista neoliberal, colaborador del ex ministro Domingo Cavallo, Juan José Llach. Un libro de su coautoría, que acababa de aparecer, colocaba sorpresivamente a Llach en el escenario del debate educativo, al cual el economista había sido ajeno hasta entonces. Llach tampoco había participado de la elaboración del programa del IPA, que contradecía fuertemente sus ideas sobre educación públicamente

expuestas[2]. La rápida debacle del programa de la Alianza hizo evidente la pérdida de brújula de los sectores progresistas argentinos ante la inminencia del poder. La trama en que se gestó la asunción de Llach merece ser cuidadosamente analizada porque de ella participaron actores institucionales de relieve de la comunidad educativa.

El equipo que trabajó con Llach es exponente de una nueva tendencia educativa que se ha instalado en nuestro país. Se trata de uno de los importantes "think tank" de la derecha neoliberal, que contiene la novedad de responder a los intereses de grupos financieros y sólo secundariamente a sectores conservadores de la Iglesia Católica. Es significativo que los autores de *Educación para todos* fundamenten explícitamente su trabajo en *The Bell Curve,* de Richard Hernstein y Charles Murray. Esta obra es una de las versiones más difundidas del neodarwinismo social entre los pedagogos latinoamericanos, teoría que otorga a la habilidad cognitiva, que supone hereditaria, un rol decisivo en la estructura social que se está conformando en el nuevo siglo. Justifica la desigualdad futura a partir de los resultados de la investigación genética sobre capacidades heredadas. Como el conocimiento es actualmente una variable fundamental de la economía y la organización social, la capacidad innata de poseerlo se tornaría una condición en la determinación de la estructura social. La información genética permitirá, según los mencionados autores, predecir trayectorias de vida con mucha más precisión que en el pasado. Siguiendo explícitamente esa línea de pensamiento, Llach, Montoya y Roldán se explayan en argumentos neomalthussianos y neodarwinistas que están desarrollando economistas vinculados con la derecha neoliberal argentina.

"[...] Y hay otros [países] casi todos ellos ¿curiosamente? latinos,

[2] En un libro de reciente aparición, el ex vicepresidente Carlos Álvarez adjudica a Juan Llach el levantamiento de la Carpa Blanca. Por el contrario, es mi testimonio que como diputada nacional participé de la negociación final en la Cámara de Diputados de la Nación junto a otros diputados de la Alianza y máximos dirigentes sindicales, durante la cual el ministro Llach argumentaba fuertemente contra la aprobación del incentivo salarial a los docentes. (Álvarez, C. y Morales Solá, J. Sin excusas, Ed. Sudamericana-La Nación, Buenos Aires, 2002).

cuya población con educación secundaria o más es bastante inferior al que deberían tener de acuerdo a su PIB/h. Tal es el caso de Brasil, Uruguay, Portugal, España, Italia y[...] la Argentina.

"[...] [son determinantes de la calidad educativa] factores propios de cada persona, tales como el sexo o las habilidades innatas [...] [...] Obviamente, una de las razones que explican esta importancia decreciente del NES es la selección darwiniana, más elegantemente llamada desgranamiento, que caracteriza al sistema educativo[...]"

Desde una interpretación estrecha del "capital humano", lo definen como "el conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes y valores de los padres", y al "capital social" como "la densidad y calidad de las relaciones sociales familiares que inciden en la educación de los hijos". Aclaran que "en este tipo de enfoque [el de capital humano] se ve al rendimiento escolar como una función del tiempo, el ingreso y los gustos de los padres respecto de la educación de sus hijos, así como de las habilidades y condiciones genéticas de los chicos heredadas de los padres[...]".

Pese a que Juan José Llach expresó públicamente que, aunque fuera contrario a sus ideas, cumpliría como ministro el programa de la Alianza, tuvo un breve paso por el ministerio, pues renunció en marzo de 2000 empujado por la resistencia de los sectores votantes de la coalición gobernante. Debe consignarse que el Congreso de la Nación, contrariamente a la opinión del ministro, aprobó el establecimiento por dos años de un incentivo salarial a los docentes que reportó el levantamiento de la Carpa Blanca. Las más significativas medidas tomadas por Llach fueron el levantamiento del plazo perentorio para efectivizar el cambio de estructura que establecía el decreto1.276, reglamentario de la Ley Federal de Educación; la creación del Instituto de Financiamiento Educativo, desde el cual se proponía recaudar fondos privados para la educación pública (proyecto que no obtuvo por parte de los grupos empresarios argentinos más renombrados la respuesta esperada y que debió suspenderse), y el portal Educ-ar, para el cual un inversor privado comprometió 11 millones de dólares que no llegaron a ser invertidos. Entre las propuestas contenidas en *Educación para todos* se destacaban también

las "escuelas chárter" y los "*vouchers*", formas típicas de la educación regida por el mercado.

Llach fue sucedido por el doctor Hugo Juri, médico y rector de la Universidad de Córdoba, militante radical, quien se propuso restaurar el programa de la Alianza. Juri resistió fuertes presiones del Banco Mundial y de la prensa neoliberal para que impusiera arancelamiento a las universidades nacionales y mejoró la relación con la comunidad educativa. Durante la gestión de Juri se incorporó al ministerio la Secretaría para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Productiva, antes dependiente de la Presidencia de la Nación[3]. Sin embargo, los problemas financieros que paralizaban la gestión y la crisis política que estalló en marzo de 2000 por la renuncia del ministro de Economía José Luis Machinea y su reemplazo por Ricardo López Murphy, adelantaron la salida del ministerio del doctor Hugo Juri. Luego de esta renuncia, asumió el cargo de ministro de Educación y Justicia el sociólogo radical, ex diputado por la Alianza, Andrés Delich. La gestión de Delich mantuvo un equilibrio con la comunidad educativa, en medio de la difícil situación que atravesaba el país y la crisis terminal a la cual se encaminaba el gobierno de De la Rúa. Avanzó en acuerdo con el Consejo Federal de Educación (en consonancia con el mencionado proyecto de modificatoria de la ley federal) para trabajar por la reestructuración de la dañada enseñanza media, establecer un piso de 180 días de clase por año y acordar un programa especial de recuperación de días de clase perdidos en varias provincias por conflictos docentes. También inició la reforma del programa de capacitación docente (Red Federal), comenzando a formar un núcleo de capacitadores residentes en cada provincia, e insistió en mejorar la gestión educativa provincial.

Debe destacarse que durante todo el gobierno de la Alianza la relación entre la Nación y las provincias estuvo cruzada por tensiones político-partidarias que se acentuaron a medida que empeoraba la situación del país. Un síntoma de la gravedad de la crisis orgánica

[3] La autora de este trabajo ejerció el cargo de secretaria para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Productiva desde el 28 de febrero hasta el 20 de diciembre de 2001.

argentina es que el sistema de coparticipación federal de impuestos, cuyas bases establece la Constitución de 1994, no ha sido todavía reglamentado por falta de acuerdo entre las fuerzas parlamentarias.

El 20 de diciembre de 2001 renunció el presidente De la Rúa en la peor crisis económico-social de la historia argentina. Lejos de asumir con firmeza la conducción de un Estado que el menemismo había dejado en el derrumbe, completamente ajenos a la necesidad de dirigir con responsabilidad el país, al menos en el sentido de las más amplias metas que la ciudadanía había votado, la derecha radical y la izquierda frepasista descuartizaron el débil gobierno llevaron a su final la fractura que había producido Carlos (Chacho) Álvarez cuando renunció a la vicepresidencia de la Nación el 5 de octubre de 2000, argumentando su imposibilidad de luchar contra la corrupción enquistada en el aparato del Estado.

En 1999, la Alianza encabezó un proceso político-pedagógico contra la corrupción, el derroche y la improductividad que había instalado el neoliberalismo menemista. Su incapacidad para fundar desde el gobierno una cultura apoyada en los valores que había propugnado en su campaña electoral, produjo una de las peores decepciones de la historia argentina reciente. El repudio social se concentró en "los políticos", una metáfora del conjunto de los dirigentes. Pero desde la mirada pedagógica no puede dejar de señalarse que las generaciones jóvenes incluyen en esa categoría al conjunto de los adultos: a sus educadores, en quienes ya no creen; a los docentes, cuyo saber ya no suponen; a sus padres, que han perdido su respeto. La crisis que atraviesa la Argentina es orgánica en el más profundo sentido del término: lo es del conjunto de los vínculos sociales, culturales y educativos.

La pobreza y la desocupación inciden en muchos problemas como la inseguridad ciudadana, las violaciones a la ley por parte de niños y adolescentes, la indisciplina escolar, los cambios en los procesos psicopedagógicos que manifiestan los alumnos actualmente, todos los cuales son síntomas de un profundo desorden en la sociedad.

En ese sentido se expresan dos posiciones antagónicas. La más conservadora es de corte neodarwinista y pretende medicar con ritalina

y otras drogas a los niños indisciplinados o desatentos, imponer una férrea disciplina escolar, construir cárceles para jóvenes y bajar la edad de penalización hasta la infancia. Los sectores progresistas, en cambio, son conscientes de la necesidad de devolver a la escuela su función pedagógica, para lo cual es condición que los chicos puedan participar de una mesa familiar donde la comida sea sustentada por el salario regular del empleo de sus madres y padres. Quienes aún creen en la responsabilidad adulta de educar, propugnan medidas de tipo preventivo-pedagógico, tales como programas de capacitación docentes, estrategias frente al fracaso escolar, desarrollo comunitario, etc. La educación para el trabajo, en esta última serie, tiene importancia capital porque no solamente dignifica sino que vincula a los niños y jóvenes con la posibilidad de generar lo nuevo, de transformar la materia y la cultura, de cambiar la situación presente.