Los sentidos políticos del sistema educativo argentino: 1916-2016.

Por Nerina Visacovsky.

Se cumplen cien años desde la primera elección democrática en Argentina, la que abrió paso al primer gobierno radical y a la presidencia de Hipólito Yrigoyen en 1916. En aquel entonces, el sistema educativo estatal crecía lento y desorganizado, pero portaba un claro objetivo político: formar a la ciudadanía. Un siglo después, el sentido de la educación argentina es difuso, permeado de incertidumbres y objeto de grandes cuestionamientos socio-políticos. Siguiendo las reflexiones de Juan Carlos Tedesco (2012) nos preguntamos entonces cuál ha sido el derrotero de aquellos sentidos a lo largo del siglo XX y ¿cuál es hoy el horizonte, o hacia dónde deberían enfocarse las políticas públicas educativas en nuestro país?

El abordaje histórico que proponemos se apoya en una periodización que estableciera el mencionado autor, a la que agregamos nuestra propia mirada. Analizamos los sentidos políticos del sistema educativo dividiéndolo en cinco etapas. Nos proponemos describir brevemente cual ha sido el vínculo de las instituciones educacionales en todos sus niveles y modalidades[1] con la sociedad argentina en general. La primera etapa podría situar su comienzo durante las dos últimas décadas del siglo XIX. La ley nacional 1420 de educación laica, gratuita y obligatoria, sancionada en 1884, plasmaba los debates de las elites dirigentes, que verían en la educación una herramienta privilegiada para argentinizar

[1] Los niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional han sufrido numerosas transformaciones y reformas a lo largo de los últimos cien años. En la actualidad nos referimos a la estructura definida por la Ley de Educación Nacional 26.206 (2006) que lo entiende como conjunto organizado de servicios y acciones educativas reguladas por el Estado, que posibilitan el ejercicio del derecho a la educación. Lo integran los servicios educativos de gestión estatal y privada, gestión cooperativa y gestión social de todas las jurisdicciones del país, que abarcan los distintos niveles, ciclos y modalidades de la educación. La estructura del Sistema Educativo Nacional comprende cuatro niveles: Inicial, Primaria, Secundaria y Superior y establece ocho modalidades de educación: Técnico Profesional; Artística; Especial; Permanente de Jóvenes y Adultos; Rural; Intercultural Bilingüe; en Contextos de Privación de Libertad; Domiciliaria y Hospitalaria. La obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cinco (5) años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria.

a las grandes masas inmigratorias. La creación y el poder conferido al Consejo Nacional de Educación[2], la propagación de Escuelas Normales para formar maestros argentinos, la creación de carreras pedagógicas en la Universidad Nacional de La Plata y la Ley 4874 (Ley Láinez) de 1905 (que permitía la creación de escuelas "fiscales" en territorios nacionales), entre otras, formaban un conjunto de acciones orientadas hacia un claro objetivo: educar a la ciudadanía y construir el Estado-Nación. La alfabetización y la educación primaria masiva tanto como la formación humanista enciclopédica para las elites en Colegios Nacionales y Universidades constituían grandes claves políticas para formar a las nuevas generaciones y orientar el destino de la Nación. En menos de tres decenios el proyecto de una escuela pública obligatoria había logrado disputarle el control a otras instituciones que, hasta entonces, habían sido las principales responsables de la formación pedagógica: la familia y la iglesia católica.

La educación destinada a construir el Estado Nación se extendió aproximadamente hasta la llegada del primer peronismo. Concluido el largo proceso inmigratorio, después de la Segunda Guerra Mundial, y ya funcionando un sistema educativo heterogéneo, conformado por instituciones estatales; nacionales y provinciales, y privadas; confesionales y laicas, los censos demostraban que se había logrado alfabetizar a un 90% de la población. Hacia mitad de los años cincuenta, al menos dos generaciones, habían transitado ya por la escolaridad pública. Paulatinamente, las clases medias urbanas fueron accediendo a estudios terciarios y universitarios. El sistema creció y desorganizado, sin embargo fue más veloz que en el resto de América Latina. Argentina fue uno de los países

[2] En 1880 bajo la presidencia de Nicolás Avellaneda, y paralelamente a la federalización de la Ciudad de Buenos Aires, el Poder Ejecutivo creó el Consejo Nacional de Educación (CNE) dependiente del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública Manuel Pizarro. En su primera etapa el CEN estuvo conformado por Domingo Faustino Sarmiento como presidente y Miguel Navarro Viola, Alfredo Larroque, José Wilde y Alfredo Van Gelderen como vocales. Su jurisdicción correspondía a la nueva Capital Federal y los vastos territorios nacionales (Misiones, Formosa, La Pampa, Chaco, la Patagonia y el Territorio Nacional de los Andes, que en 1943 fue dividido en Salta, Jujuy y Catamarca). Después de 1905, con la aplicación de la Ley Láinez, la creación de escuelas nacionales en las provincias aumentó notablemente y así también la hegemonía del CNE en el sistema educativo del nivel primario, cuyas directivas se divulgaban, principalmente, a través de la publicación el *Monitor de la Educación Común* y la férrea tarea de los inspectores.

que más rápidamente incorporó a los hijos de los inmigrantes europeos y les permitió la movilidad social ascendente, aunque no ocurrió lo mismo con la migración rural interna, que desde los años cuarenta comenzó a llegar masivamente a los centros urbanos, atraída por el desarrollo industrial. Esta población recién había empezado a incorporarse al circuito educacional durante el peronismo. Así, un segundo sentido político del sistema educativo fue aquel que emergió en la segunda posguerra y tuvo su auge a fines de los años cincuenta con las teorías del Capital Humano. Para entonces, el vínculo de la sociedad con la educación era concebido desde su potencialidad económica. La educación debía resultar una herramienta funcional a la formación de recursos humanos. La fórmula más difundida era que a más inversión en recursos humanos y más oferta educacional se lograba una mayor competitividad en el mercado de trabajo, aumentaba la productividad y ello generaba más ingresos per cápita. La urbanización y el estado de bienestar de los años peronistas habían producido una gran expansión del sistema que permitió el acceso masivo al nivel primario, un aumento significativo en la matrícula del secundario y una ampliación del ingreso a la Universidad con medidas de gratuidad. Las dificultades políticas del peronismo con los sectores liberales y buena parte del ámbito docente, convivieron con un importante aumento presupuestario para el sector y nuevos derechos estatutarios para los trabajadores del sistema. Aquello permitió que, más allá de la crisis democrática iniciada con el golpe de estado de 1955, el ámbito educativo y científico comenzara una fructífera etapa de proyectos modernizadores e innovadores que, bajo el clima desarrollista, se extenderían, al menos, hasta el golpe de 1966. Sin embargo, aquellos grandes proyectos puestos en marcha en los años de Arturo Frondizi no se acompañaron de criterios que tuvieran en cuenta patrones de calidad, mejoramiento de la enseñanza y prácticas concretas de vinculación con el mundo del trabajo. Es decir, se iba logrando un acceso cada vez más amplio a la educación estatal, pero con grandes deterioros de las condiciones docentes, empobrecimiento de los contenidos y déficits en la infraestructura. Ese fue el tiempo dónde comenzaron a surgir y robustecerse la mayor parte de las instituciones educativas de gestión privada en todos los niveles. El deterioro paulatino de la educación pública tenía como contracara la expansión del sector privado que, entre

otras medidas, desde 1947 contaba con subsidio estatal y desde 1959 con posibilidad de otorgar títulos universitarios profesionales habilitantes.

La tercera etapa, junto a un tercer sentido político comenzaría en 1966, bajo un clima de brutal violencia política. Las dictaduras militares de 1966 y 1976 fueron radicalizando los aspectos dogmáticos y conservadores de la escolaridad primaria y secundaria y generando consecuencias devastadoras para el nivel universitario. Exceptuando el intervalo democrático de 1973, los setenta marcaron el inicio de políticas neoliberales y un estado que retrocedía frente a sus responsabilidades constitucionales. Pero no sólo disminuía la inversión educativa, sino que las políticas autoritarias se orientaron a priorizar aspectos técnicos de la docencia, generando un vaciamiento de todo contenido humanista, creativo o transformador. Aquello dio lugar a un abrupto deterioro y estancamiento del sistema.

En los años ochenta, el retorno de la democracia vio florecer debates y nuevos proyectos participativos en educación abriendo un cuarto sentido. La mítica frase del presidente radical Raúl Alfonsín: “con la democracia se come, se cura y se educa” se convirtió en eje de una voluntad colectiva de reconstrucción y repensar las instituciones educativas. Sin embargo, la educación pública, como toda instancia público-estatal, había sufrido un deterioro difícil de revertir y las enormes dificultades económicas enfrentaron a los sectores docentes con el gobierno. En los años noventa, la sociedad toda acompañó la deslegitimación de los servicios público-estatales, entre ellos el educativo. Así, en un tiempo signado por el neoliberalismo, apareció una fuerte tendencia volcada al consumismo que naturalizó la lógica de mercado. La educación adquirió el sentido de mercancía, la cual podía modelarse a “gusto del consumidor”, y así las instituciones reflejaron la fragmentación y polarización social y se volcaron a competir en sistemas de evaluaciones nacionales e internacionales. Durante esas décadas, el sector privado se fortaleció y expandió notablemente. Los discursos de calidad, eficiencia, y competitividad ocuparon el centro de la escena educativa, tanto en ámbitos públicos como privados. La crisis económica, cuyo corolario fue el estallido del año 2001, dejó una sociedad y un sistema de educación pública empobrecido, fragmentado y con graves carencias.

Creemos que en la actualidad podríamos pensar en un quinto momento. Este siglo XXI, que ya lleva una década y media, necesita aún de cierta distancia temporal para poder ser interpretado con rigurosidad histórica. Sin embargo, la educación pública estatal en todos sus niveles se ha vuelto un tema prioritario en la agenda a nivel nacional y sub-nacional. Durante el gobierno de Néstor Kirchner el estado asumió responsabilidad nuevamente por el rumbo y la legislación de la educación estatal y hacia el año 2010 la inversión educativa superó el 6% del PBI. La educación comenzó a ser concebida nuevamente como herramienta de construcción política pero también como imprescindible para el desarrollo de una sociedad inclusiva que brinde igualdad de oportunidades. El estado volvió a adquirir un rol protagónico en este sentido y ha buscado reposicionarla como un derecho social. Sin embargo, las condiciones económicas no logran revertir los circuitos históricos de pobreza y exclusión. La inversión y atención al sistema educativo estatal no parece reflejarse en mejoras reales y cuantificables; los resultados de las políticas públicas aplicadas siguen siendo magros. ¿Cuál es el sentido del sistema educativo argentino hoy? Aún y como en sus orígenes, su financiamiento, su control, la responsabilidad social y la oferta de calidad persisten en debate. Son varios los desafíos pendientes, pero, y de acuerdo con Juan Carlos Tedesco (2015), se impone la urgencia de priorizar un sentido político en particular: “la justicia social” y una ecuación que, hoy por hoy, parece difícil de resolver: inclusión con calidad y justicia social.

Bibliografía.

- BERTONI, Lilia Ana, *Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas. La construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XIX,* Buenos Aires, FCE, 2007.
- BUCHBINDER, Pablo, *Historia de las Universidades Argentinas*, Sudamericana, 2010,.
- DUBET, FranÇois: ¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario), Buenos Aires, Siglo XXI, 2015.

- DUSSEL, Inés, "Los desafíos de la obligatoriedad de la escuela secundaria. Políticas, instituciones y didácticas en un escenario complejo" en TEDESCO Juan Carlos (comp.) *La educación argentina hoy. La urgencia del largo plazo,* Buenos Aires, Siglo XXI*, 2015.*
- FELDFEBER Myriam y GLUZ, Nora, "Las políticas educativas en Argentina: Herencias de los `90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo" en *Educ. Soc.*, Campinas, v. 32, n. 115, p. 339-356, abr.-jun. 2011. Disponível em http://www.cedes.unicamp.br.
- GOROSTIAGA, Jorge, "Las políticas para el nivel secundario en Argentina: ¿Hacia una educación más igualitaria?", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*- Montevideo ICP Vol. 21. nº1.
- OSZLAK, Oscar, *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires, Planeta.
- PINEAU, Pablo, *A cien años de la Ley Láinez*, Buenos Aires, Ministerio de Ciencia y Tecnología, 2005.
- RODRIGUEZ, Laura Graciela, "Iglesia y Educación en la Argentina durante la Segunda Mitad del siglo XX" en *Cadernos de História da Educacao, v 14, n 1, jan /abril, 2015.*
- TEDESCO Juan Carlos (comp.) *La educación argentina hoy. La urgencia del largo plazo,* Buenos Aires, Siglo XXI*, 2015.*
- TEDESCO, Juan Carlos y TENTI FANFANI, Emilio. *Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay. Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay*, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID. Sección: La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades, Buenos Aires, 2001.
- TEDESCO, Juan Carlos, *Educación y Justicia Social en América Latina,* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica- UNSAM, 2012.
- TENTI FANFANI, Emilio; *La escuela y la cuestión social*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.