

Arnold Spitta

Bildung als Investition und als symbolisches Kapital. Brüche und Reformansätze im argentinischen Schul- und Hochschulsystem

Vorbemerkung

Argentinien gehört zu den früh modernisierten Ländern der 'neuen Welt'. Die Last der kolonialen Vergangenheit wog infolge der ab 1880 ins Land strömenden Einwanderer weniger schwer als in anderen Ländern Lateinamerikas. Teil dieser frühen Modernisierung war auch die von der herrschenden Elite mit großem Nachdruck betriebene Politik der Integration durch die Schule (Weimberg 1984). Dem entsprach die Vorstellung von Bildung als einem der sichersten Wege in die soziale Integration bei den sich im ausgehenden neunzehnten Jahrhundert allmählich herausbildenden Mittelschichten, und so blieb es fast ein Jahrhundert lang ein breiter gesellschaftlicher Konsens, dass Erziehung und Ausbildung ein Sprungbrett für beruflichen Aufstieg seien.¹

Wie der vorliegende Beitrag darlegen wird, ist trotz des hohen Stellenwerts, den die argentinische Gesellschaft der Bildung beimaß, das Erziehungswesen insbesondere in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in eine schwere Krise geraten. Im ersten Teil wird die historische Entwicklung des Schulsystems unter besonderer Berücksichtigung der Reformansätze der vergangenen Dekade beschrieben. Der zweite Teil konzentriert sich auf das Hochschulwesen und legt den Schwerpunkt auf die Mitte der neunziger Jahre unter der Regierung Menem begonnenen Reformbemühungen.

¹ Seit Mitte des 19. Jahrhunderts, spätestens aber seit der Präsidentschaft von Domingo F. Sarmiento (1868-1874), war eines der prioritären Ziele der herrschenden Oligarchie die "Erziehung des Souveräns", d.h. des Volkes (in den Worten Sarmientos: "educar al soberano"). Dem entsprach eine Erwartungshaltung in der Gesellschaft, für die das Schlagwort der häufig analphabetischen Einwanderer von "mein Sohn, der Herr Doktor" ("mi hijo el doctor") steht. Ein Schlagwort, das die weit verbreitete Vorstellung der Immigranten, ihre Kinder könnten über Bildung zu beruflichem Erfolg und sozialem Ansehen gelangen, treffend widerspiegelt (vgl. Llach 1999: 4).

1. Das Schulwesen²

*Von der Konsolidierung der Republik bis zur Weltwirtschaftskrise (1880-1930):
Erziehung als Mittel zur gesellschaftlichen Integration der Einwanderer*

Nach Erringung der Unabhängigkeit in den ersten zwei Dekaden des 19. Jahrhunderts fiel Argentinien in eine mehrere Jahrzehnte dauernde Periode bürgerkriegsähnlicher Wirren, sich gegenseitig bekämpfender Provinz-caudillos und langjähriger Vorherrschaft des übermächtigen Buenos Aires und des Diktators Juan Manuel de Rosas. Erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts gelang es, die Republik zu einigen, die Autorität des Staates zu festigen und mit dem Aufbau bzw. der Konsolidierung seiner Institutionen zu beginnen. Die an die Herrschaft gelangte Elite – die später die Generation der 1880er Jahre (“Generación del 80”) genannt wurde – setzte sich aus einer Allianz der exportorientierten Agraroligarchie mit den Ex- und Importeuren und der Finanzwelt zusammen. Politisch verstand sie sich als liberal und war mehrheitlich positivistisch (und häufig antiklerikal) eingestellt.³

Argentinien wurde, wie eingangs erwähnt, bereits zu einem frühen Zeitpunkt von europäischer Einwanderung geprägt und begann aufgrund seiner klimatischen und geographischen Gegebenheiten sehr bald, in großem Stil Agrarprodukte, vor allem Getreide und Fleisch, für den europäischen Markt zu produzieren. Da die argentinische Oberschicht mehrheitlich der Auffassung war, dass die indigene und Mestizenbevölkerung im Inneren des Landes ein Hindernis für ihr agrarorientiertes Modernisierungsprojekt sei, setzte sie früh auf die Anwerbung europäischer Einwanderer als billiger Arbeitskräfte und verdrängte insbesondere die – relativ spärliche⁴ – indianische Bevölkerung mit Waffengewalt in ökonomisch unwichtige Randgebiete des Landes. Im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten, in denen den Einwanderern ökonomische *und* politische Freiheiten geboten wurden, sah das argentinische Modell, das der Historiker Natalio Botana als “konservative Ord-

² Das Kapitel über das Schulwesen folgt im Wesentlichen der grundlegenden Arbeit von Daniel Filmus (1995).

³ Deshalb durfte in den der Nationalregierung administrativ unterstellten Schulen viele Jahrzehnte lang Religionsunterricht nur außerhalb der regulären Unterrichtsstunden erteilt werden.

⁴ Argentinien mit seinen 2,8 Millionen km² hatte 1869 eine Einwohnerzahl von 1,737 Millionen, rund 25 Jahre später (1895) hatte sich die Bevölkerung mit 3,955 Millionen Einwohnern mehr als verdoppelt, was vor allem auf die Einwanderung zurückzuführen ist (Gallo/Cortés Conde 1984: 51).

nung" (Botana 1994) beschrieben hat, zwar viele individuelle und ökonomische, jedoch wenige politische Freiheiten vor, so dass die Immigranten lediglich beschränkte Partizipationsmöglichkeiten hatten. Zudem hatte die Oligarchie die fruchtbaren Ländereien der humiden Pampa bereits untereinander aufgeteilt, weshalb auch die Zuteilung von Grund und Boden für Ackerbau und Viehzucht auf entlegenere und weniger fruchtbare Gebiete beschränkt blieb. Dennoch gehörte das reiche Argentinien des ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts zu den bevorzugten Zielen europäischer Auswanderer. Zwischen 1880 und 1914 gelangten rund vier Millionen Immigranten ins Land, vor allem aus Italien (über 50%), Spanien und in erheblich geringerem Umfang aus dem Nahen Osten.⁵ Die kulturelle und ethnische Heterogenität wie auch die soziale Dynamik, die durch diese massive Einwanderung entstand, wurde von der herrschenden Elite als eine Bedrohung ihres Wachstums- und Modernisierungsmodells empfunden, einem Modell, das in erheblichem Maße von politischer Ausgrenzung gekennzeichnet war und den sozialen Aufstieg der Einwanderer behinderte. Um dennoch kulturelle Homogenität und soziale Integration zu befördern, die nationale Identität zu konsolidieren, gesellschaftlichen Konsens zu generieren und den Aufbau des Staatswesens voranzutreiben, setzte die den Staat beherrschende Elite auf die Formung und Prägung der jungen Generationen durch Bildung. Der relativ frühe und massive Ausbau des Schulsystems in Argentinien war also primär politisch motiviert, ökonomische Faktoren – etwa die Ausbildung von Fachkräften – spielten nur eine untergeordnete Rolle (Tedesco 1970). Während 1869 nur 20% aller Kinder im Schulalter in die Schule gingen, betrug der Prozentsatz 1895 bereits 31% und 1914 48%. Allerdings war die Rate der Schulabbrecher enorm hoch, sie lag zum Teil über 90% (Filmus 1995: 22). Es ging darum, den von politischer Partizipation ausgeschlossenen Immigranten ein positives Bild von Staat und Land zu vermitteln, und die eigenen politischen und kulturellen Wertvorstellungen als die in der Gesellschaft vorherrschenden weiterzugeben. Hierzu diente häufig auch die Vermittlung von betont nationalistischen Inhalten vor allem in den Fächern Geschichte und Geographie, die gelegentlich chauvinistische Züge gegenüber den Nachbarländern annahm.⁶ Unabhängig von den Zielset-

⁵ Man schätzt, dass 80% der heutigen argentinischen Bevölkerung von Einwanderern abstammt.

⁶ Der Historiker Carlos Escudé sieht in dieser beinahe hundert Jahre andauernden nationalistischen Indoktrination in den Schulen die Voraussetzung dafür, dass im April 1982 ein in innenpolitische Bedrängnis geratenes Militärregime durch die völkerrechtswidrige,

zungen, die die herrschende Elite mit ihrer Bildungspolitik verband, sahen die expandierenden Mittelschichten in einer guten Ausbildung die beste Voraussetzung für den sozialen Aufstieg.

Die zu einem Großteil aus Immigranten zusammengesetzte Arbeiterbewegung war hingegen ablehnender, unter anderem deshalb, weil sie zu Beginn des 20. Jahrhunderts mehrheitlich anarchistisch geprägt war und daher staatliche Schulen als Indoktrinierungsanstalten der herrschenden Bourgeoisie prinzipiell ablehnte. Außerdem hatten die eingewanderten Arbeiter, die im Durchschnitt schlechter ausgebildet waren als die einheimische Bevölkerung Argentiniens (Juliano Corregido 1994: 362), zunächst einen schwereren Zugang zu den Bildungseinrichtungen als die Mittelschichten.

Insgesamt war die Entstehung des argentinischen Nationalstaats gekennzeichnet von dem Widerspruch zwischen den liberalen Idealen, die die herrschende Elite propagierte und die sich in der Verfassung des Landes und in dem Gesetz Nr. 1420 widerspiegeln, das den Nationalstaat zum Bau und Unterhalt von Primarschulen überall im Lande verpflichtete, und einem politischen, sozialen und ökonomischen Modell, das zwar in vielen Aspekten modernisierend wirkte, zugleich aber weite Teile der Bevölkerung von politischer Mitbestimmung ausschloss (Tedesco 1970).

Auch der Wahlsieg der oppositionellen Radikalen Partei UCR 1916 hatte keinen signifikanten Einschnitt im Schulwesen zur Folge. Es gelang ihr – zum Teil wegen interner Interessenkonflikte – nicht, das traditionelle konservative Modell durch eines eigener Prägung zu ersetzen, wiewohl in den 14 Jahren Regierungsverantwortung der UCR bis 1930 diverse Maßnahmen getroffen wurden, um Restriktionen und elitäre Einschränkungen abzuschaffen und die Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerungsmehrheit zu erweitern.

Bildung als Instrument des Wirtschaftswachstums: der Wohlfahrtsstaat

Mit den Industrialisierungsbestrebungen, die im Gefolge der Weltwirtschaftskrise in Argentinien einsetzten, und verstärkt wurden während des Zweiten Weltkriegs, als das Land auf Importsubstitution angewiesen war, traten an die Stelle der bisherigen politischen Zielsetzungen des Bildungssystems wirtschaftliche Überlegungen. Konkret ging es um die Ausbildung

handstreichartige Besetzung der Malvinas/Falkland-Inseln sich für kurze Zeit den Jubel und die Zustimmung der Mehrheit der Bevölkerung sichern konnte (vgl. Escudé 1989; 1997). Die Thesen Escudés führten in Argentinien zu einer breiten, kontrovers geführten Debatte (vgl. u.a. Braslavsky 1994: 164).

von Fachkräften für die Industrialisierung oder allgemeiner ausgedrückt, für die Entwicklung des Landes. Richtig zur Geltung kam die neue Akzentsetzung jedoch erst nach dem Militärputsch vom 4. Juni 1943 mit dem Entstehen der peronistischen Bewegung. Im Gegensatz zu dem oligarchisch-liberalen Modell, bei dem die starke Intervention des Staates auf dem Erziehungssektor mit seiner generellen Enthaltensamkeit im sozialpolitischen Bereich kontrastierte, war im peronistischen Wohlfahrtsstaat Bildungspolitik teil einer umfassenden Sozialpolitik, die darauf abzielte, neuen Bevölkerungssektoren, die bisher marginalisiert gewesen waren, gesellschaftliche Integration und Partizipation zu ermöglichen. Deutlich höhere Einschulungsraten belegen den Erfolg dieser Politik. Der Peronismus postulierte jedoch nicht nur das Recht des Bürgers auf Erziehung, sondern betonte zugleich die Notwendigkeit der Ausbildung von Fachkräften für die im Entstehen begriffene Industrie. Das Schlagwort von der "Bildung zum Bürger" wurde allmählich ersetzt durch "Ausbildung für die Arbeit" (Filmus 1995: 24) – das wiederum eine Dekade später zum Slogan "Ausbildung von Humanressourcen" mutierte. Konsequenterweise schuf die peronistische Regierung eine Vielfalt von technischen Ausbildungsstätten und -formen, darunter die Nationale Universität der Arbeiter (Universidad Nacional Obrera), der heutigen Universidad Tecnológica Nacional.

Der Fall des peronistischen Regimes (1955) brachte Regierungen an die Macht, die die Entwicklung des Landes zu Lasten von distributiven Politikansätzen zu forcieren trachteten ("desarrollismo"). Als Modell diente der Staat als Unternehmer und Entwicklungsmotor. Für den Erziehungsbereich bedeutete das die Vorherrschaft ökonomiedominierter Konzepte – Bildung wird nicht mehr als soziale Ausgabe definiert, sondern als eine Investition, die sowohl eine individuelle als auch eine gesellschaftliche Rendite abwirft. Diese Vorstellungen blieben bis Mitte der siebziger Jahre vorherrschend, erlitten in den Jahren des Militärregimes von General Juan Carlos Onganía und seinen Nachfolgern (1966-1973) jedoch eine wichtige Einschränkung: Das individuelle Recht des Bürgers auf Bildung trat zunehmend in den Hintergrund. Einem technokratischen Modernisierungsdiskurs, der die Bedeutung der Universalisierung der Erziehung für die Entwicklung betonte, stand in zunehmendem Maße eine Minderung der Bildungsausgaben des Staates gegenüber, die zu einem Verfall der Qualität des Erziehungsangebots führte. Zwar stieg die Einschulungsrate weiterhin auf allen Ebenen an, die zur Verfügung stehenden Mittel stagnierten jedoch. Als Anpassungsvariable dienten

die Gehälter der Lehrer, mit entsprechend gravierenden Folgen auf deren Motivation und auf die Anziehungskraft des Lehrberufs im allgemeinen.

1970 waren 87% der Kinder in schulpflichtigem Alter auch tatsächlich eingeschult, jedoch hatten 29% der Fünfzehn- bis Neunzehnjährigen keinen Abschluss; die Einschulungsrate der Sekundarschule lag bei 36%, jedoch hatten nur 12,7% der über zwanzigjährigen Argentinier einen Abschluss erreicht. Auch die Effizienz des Systems – gemessen in erfolgreichen Schulabsolventen – zeigte erhebliche Defizite, mehr als die Hälfte aller Primarschulkinder der Kohorte 1964/1970 verließen die Schule vorzeitig, auf dem Lande waren es beinahe 75% und nur 26% der Primarschüler erreichten den Abschluss ohne Verzögerungen (Filmus 1995: 29). In der Sekundarschule gab die Hälfte aller Schüler vor Erreichen des Abschlusses auf und nur 37% gelang es, in der Regelzeit fertig zu werden. Darüber hinaus konnte auch das krasse regionale Bildungsgefälle – mit deutlich niedrigeren Durchschnittsleistungen im Nordwesten und Nordosten des Landes – in diesen Jahren nicht abgebaut werden.

Die Krise des Wohlfahrtsstaates

Hatte das Bruttosozialprodukt Argentiniens zwischen 1960 und 1975 ein durchschnittliches jährliches Wachstum von 4,4% verzeichnet, so kam es in den fünfzehn folgenden Jahren zu Stagnation, schweren wirtschaftlichen Turbulenzen, hohen, teilweise exorbitanten Inflationsraten, einer rasanten Zunahme der Auslandsverschuldung und häufig zu negativen Wachstumsraten. Es konnte niemandem verborgen bleiben, dass der Wohlfahrtsstaat argentinischer Prägung in eine schwere Krise geraten war. Die Regierung Menem vollzog schließlich 1990 einen Paradigmenwechsel, der das endgültige Aus für den Wohlfahrtsstaat und den Eintritt in den "postsozialen" Staat bedeutete (Filmus 1995: 40).

Auch der Bildungsbereich blieb von den Staatskrisen nicht verschont. Die ökonomische Zielsetzung als Schwerpunkt der Erziehung wich in der ersten Hälfte der siebziger Jahre erneut dem Primat des Politischen, jedoch innerhalb weniger Jahre mit völlig konträren Vorzeichen. Für eine kurze Zeit – vom Amtsantritt des stellvertretend für Perón gewählten Präsidenten Héctor Cámpora (1973), der nach vorgezogenen Neuwahlen sein Amt wenige Monate später Perón übergab, bis zur Ernennung von Oscar Ivanissevich zum Erziehungsminister (1974) hieß die Maxime "Bildung für die Befreiung". Erziehung wurde u.a. als Instrument der Bewusstseinsbildung verstanden, das *Recht* auf Bildung stand wieder an erster Stelle. Es waren die Jahre,

in denen die linksperonistischen Montoneros und andere Guerrillagruppen meinten, mit Juan Domingo Perón und den Mehrheitsperonisten, tiefgreifende revolutionäre Veränderungen der Gesellschaft herbeiführen zu können. Mit dem bereits erwähnten Wechsel des Erziehungsministers vollzog die Regierung von Isabel Perón eine radikale Kehrtwende. Als oberstes Ziel galt nunmehr die "Erziehung zur Ordnung".⁷ Knapp zehn Jahre lang, von 1974 mit Beginn der Amtszeit Ivanissevich bis zum Ende der Militärdiktatur und dem Amtsantritt der Regierung Alfonsín im Dezember 1983, unterlag das gesamte Bildungssystem einem ununterbrochenen Diskurs der Einschüchterung. Autoritäre Strukturen und Verhaltensweisen bestimmten Lerninhalte und Lernprozesse. Die politische Mission von Bildung basierte auf der Vorstellung, dass Ordnung und Disziplin wichtiger seien als die eigentlichen Inhalte. Der rund hundert Jahre gültige Konsens zwischen Regierung und Gesellschaft über die Bildung des Volkes als oberstem Erziehungsziel zerbrach zugunsten elitärer Bildungsvorstellungen (Tedesco/Braslavsky/Carciofi 1983). In diese Zeit (1978) fällt die Übertragung eines Großteils der von der Nationalregierung abhängigen Primarschulen an die Provinzen. Was eine uralte Forderung von Schulpädagogen und Experten aller politischen Schattierungen gewesen war, geschah jetzt unter einem Vorzeichen, das alle die Vorteile zunichte machte, die sich die Fachleute davon erhofften: Zentralisierung als Mittel der Entbürokratisierung, der Qualitätssteigerung, der stärkeren Beteiligung der Gemeinden und der Eltern, des effizienteren Einsatzes der Finanzmittel, verbunden mit der Chance einer partizipativeren Erarbeitung der Curricula, um eine bessere Integration regionaler und lokaler Gegebenheiten zu ermöglichen. Es ging der Militärregierung in erster Linie darum, den Bundeshaushalt von einer schweren finanziellen Bürde zu entlasten, eine stärkere Partizipation von Lehrern, Gemeinden und Eltern wurde explizit ausgeschlossen. Es war daher nur folgerichtig, dass das Militärregime die Ausgaben für Bildung insgesamt (d.h. der Nationalregierung und der Provinzen) von 16,3% im Jahre 1975 auf 10,9% des Staatshaushalts im Jahre 1978 absenkte – mit den entsprechenden Folgen für die Qualität des Bildungsangebots.⁸

⁷ Es war bereits die gewählte peronistische Regierung, die in brutaler Weise die Säuberung der Bildungsanstalten aller Ebenen von allen ihr nicht genehmen Elementen vollzog. Die Militärs brauchten nach dem Putsch vom März 1976 nur zu vollenden, was Erziehungsminister Ivanissevich 1974 begonnen hatte (vgl. Tedesco/Braslavsky/Carciofi 1983).

⁸ Vgl. für den gesamten Abschnitt das grundlegende Werk von Tedesco/Braslavsky/Carciofi (1983). Die Einschulungsrate als solche fiel nicht, außer in der Erwachsenenbildung und an den Hochschulen (vgl. auch Filmus 1995: 35).

Das Schulwesen unter der Regierung Alfonsín

Mit dem Amtsantritt der gewählten Regierung Alfonsín im Dezember 1983 endete die blutrünstigste, unfähigste und wohl auch korrupteste aller argentinischen Militärdiktaturen. Auch im Erziehungsbereich begann ein neuer Abschnitt. Die Regierung bemühte sich in erster Linie, die autoritäre Ordnung durch demokratische Prinzipien zu ersetzen. Die Schüler- und Studentenzentren an Sekundarschulen und Hochschulen wurden wieder aufgebaut, die entlassenen Dozenten wieder eingestellt, die Aufnahmeprüfungen für die Sekundarschule sowie der Numerus Clausus und andere Restriktionen an den Universitäten abgeschafft. Es wurden neue Evaluierungsformen eingeführt, die Lehrinhalte besonders sensibler Fächer wie staatsbürgerliche Bildung geändert und die Selbstverwaltung der Universitäten in einem langwierigen Verfahren wiederhergestellt. Die unter den Militärs begonnene und für den Primarschulbereich weitgehend abgeschlossene Übertragung der Primarschulen auf die Provinzen wurde fortgesetzt.

Trotz einer Reihe von Reformen, die die Regierung Alfonsín in Gang brachte, blieben wichtige inhaltliche Neuerungen auf der Strecke. Insbesondere die Frage nach einer Steigerung der Qualität des Unterrichts mit all ihren Implikationen blieb weitgehend ohne Antwort, die Regierung kam ihrer Verantwortung für die Inhalte der Bildung nicht mehr nach (Braslavsky/Tiramonti 1990). Ein weiteres Hemmnis für tiefgreifendere Reformen des Bildungswesens war, dass die in immer kürzeren Abständen sich ereignenden Wirtschaftskrisen, die Alfonsín am Ende zur vorzeitigen Übergabe des Präsidentenamtes an seinen gewählten Nachfolger Carlos Menem zwangen, die Handlungsfähigkeit der Regierung in praktisch allen Bereichen einschränkten und die Reformimpulse schwächten. Insbesondere der sich drastisch verschlechternde finanzielle Spielraum hatte auch auf den Erziehungssektor negative Auswirkungen.

Dennoch ist der Zuwachs in der Einschulungsrate auf allen Ebenen des Ausbildungssystems ein Charakteristikum dieser Periode. Die erwähnten finanziellen Engpässe bewirkten jedoch eine Qualitätsminderung des gesamten Systems, so dass der Zuwachs rein quantitativer Natur blieb und demokratisierende Impulse – im Sinne einer Erziehung zum aufgeklärten Bürger – sich kaum entfalten konnten. Dabei waren die reichen Provinzen der Zentralregion um die Hauptstadt Buenos Aires vom Qualitätsverlust weniger betroffen als die armen Provinzen im Nordosten und Nordwesten des Landes, so dass die Schere in der Qualität der Dienstleistung Erziehung sich in den letzten Jahren weiter öffnete, mit negativen Folgen für die in der Theorie und im

öffentlichen politischen Diskurs erwünschte Chancengleichheit aller Kinder des Landes. Die Dezentralisierung des Schulsystems, der als Intention u.a. eine größere Bürgernähe und -partizipation und eine gesteigerte Effizienz zugrunde liegt, läuft damit Gefahr, das Ziel der Gleichheit der Bildungschancen aller Kinder zu vernachlässigen oder, schlimmer noch, die Ungleichheit der Ausbildungsmöglichkeiten, die sich aus der regionalen oder sozioökonomischen Herkunft der Kinder ergibt, noch zu verstärken.

Dennoch ist festzuhalten, dass unter der Regierung Alfonsín, als Vorbereitung auf den Congreso Pedagógico Nacional, der im Februar 1988 stattfand, ein breiter Diskussionsprozess über das Bildungswesen des Landes in Gang kam, der in zahlreichen Kongressen, Workshops und in einer beachtlichen Zahl erziehungswissenschaftlicher Arbeiten, insbesondere empirischer Studien, seinen Niederschlag fand (de Lella/Krotsch 1989). Ausgangspunkt war eine große Unzufriedenheit in der Gesellschaft mit dem tradierten Erziehungssystem. Es gab einen fast einhelligen Konsens darüber, dass dieses sich in einer tiefgreifenden Krise befinde und dass eine umfassende Neuorientierung notwendig sei. Ungenügend aus- und fortgebildete, schlecht bezahlte Lehrer, häufig entsprechend demotiviert und didaktisch und fachlich unzulänglich ausgebildet, obsolete Curricula und gravierende Mängel in der Infrastruktur und in der Versorgung mit modernen Lehrmitteln auf der einen, unklare, häufig inkompetente, klientelistisch orientierte Verwaltungs- und Leitungsstrukturen mit übertriebener Zentralisierung oder einer fachlich ungenügend vorbereiteten und begleiteten Dezentralisierung auf der Ebene der Provinzen bzw. der Gemeinden auf der anderen Seite. In einem Wort: Es gab gravierende quantitative und qualitative Defizite.

Nachdem in der Vergangenheit, wie oben dargestellt, das Erziehungssystem je nach den äußeren politischen Verhältnissen zumeist unter einem großen politischen Leitgedanken bzw. strategischen Oberziel gestanden hatte (Erziehung zur Integration der ImmigrantInnen, Erziehung als Entwicklungsfaktor, Erziehung als Ausbildung von *human resources* für den Arbeitsmarkt, Erziehung zur "revolutionären Befreiung" des Menschen bzw. der Gesellschaft), setzte der unter der Regierung Alfonsín in Gang gekommene Diskussionsprozess neue Akzente. Man begann, die Unterschiedlichkeit der Ausgangspositionen zu akzeptieren – z.B. zwischen den Befürwortern eines in erster Linie vom Staat gelenkten Erziehungssystems und den Verfechtern eines partiellen Rückzugs des Staates zugunsten eines stärkeren Engagements, und vor allem eines größeren Gestaltungsspielraums, der Zivilgesell-

schaft⁹ – und bemühte sich um eine Konsensbildung, in der beide Seiten Abstriche von der ‘reinen Lehre’, von den überkommenen ideologisch überhöhten Ursprungspositionen machten zugunsten konkreter Reformvorhaben, die in erheblichem Ausmaß von pragmatischen Erwägungen geprägt waren; statt Utopien eine Politik der kleinen Schritte, die aber realisierbar zu sein hatten und im Ergebnis zu einer messbaren Qualitätssteigerung führen mussten. Eine der Folgen dieser ‘neuen Nüchternheit’ war, wie erwähnt, eine gesteigerte Anzahl wissenschaftlich fundierter empirischer Untersuchungen zur Situation des Bildungswesens. Untersuchungen, die nicht mehr die großen Zukunftsvisionen behandelten, sondern sich konkreten Einzelproblemen widmeten. Aus dem Mosaik der Einzelstudien ergab sich dann das – überwiegend negative – Gesamtbild der Situation an den Schulen. Zu den offensichtlichen Mängeln des argentinischen Schulsystems gehörten (Braslavsky 1996: 261):

- eine Einschulungsrate von 95% (dies bedeutet, dass zwei- bis dreihunderttausend Kinder in schulpflichtigem Alter Gefahr laufen, Analphabeten zu bleiben);
- eine hohe Schulabbrecherquote, die zwischen 12,8% in der Stadt Buenos Aires und 58,1% in der Provinz Corrientes variiert;
- niedrige Gehälter der Lehrer (unter 300 US-Dollar) in einem auch im internationalen Vergleich teuren Land, mit der Folge, dass viele Lehrer so genannte “Taxi-Lehrer” sind, die an mehreren Anstalten arbeiten, um durch eine überhöhte Zahl der Unterrichtsstunden das unzureichende Basisgehalt aufzubessern; dass die daraus resultierende Überlastung einen gut vorbereiteten, qualitätsvollen Unterricht erschwert, liegt auf der Hand;
- mangelnde Eingangsqualifikation und unzureichende Fortbildung vieler Lehrer, die daher häufig methodisch und inhaltlich veraltetes Wissen weitergeben;
- ein Laufbahnsystem, das sich an Dienstjahren und nicht an Qualifikation und Leistung orientiert;
- eine ineffiziente, überbürokratisierte und unübersichtliche Erziehungsadministration, die die ohnehin knappen Ressourcen schlecht alloziert und verwaltet; hierzu gehört außerdem ein historisch gewachsener, in-

⁹ Als deren Sprachrohr betrachteten sich traditionsgemäß die privaten Bildungsanstalten, insbesondere die katholische Kirche mit ihren zahlreichen Bildungseinrichtungen im Primar-, Sekundar- und Tertiärbereich.

zwischen aber disfunktionaler Kompetenzwirrwarr – es gab die so genannten nationalen (d.h. von der Nationalregierung abhängigen) staatlichen Schulen, staatliche Provinzschulen, Privatschulen unter der Fachaufsicht der Nationalregierung und Privatschulen unter der Fachaufsicht der jeweiligen Provinz – alle mit unterschiedlichen Lehrplänen, Gehalts-schemata, Normen usw.;

- überholte Erziehungskonzeptionen, die den Anforderungen einer von Globalisierungstendenzen geprägten Arbeitswelt nicht genügend Rechnung trugen.

Kurzum, das in Jahrzehnten vernachlässigte Bildungssystem war weder in quantitativer noch in qualitativer Hinsicht in der Lage, eine an den Notwendigkeiten moderner Gesellschaften orientierte Erziehung zu sichern. Die Reformen der Regierung Alfonsín hatten insbesondere die Qualitätsfrage weitgehend ausgespart und sich auf den Abbau von autoritären Strukturen und auf die Förderung der Partizipation von Lehrern und Studenten konzentriert.

Die Bildungsreformen der Regierung Menem

Der Umbruch des Staates, den Präsident Menem vollzog, ist verschiedentlich als der Wechsel vom Wohlfahrtsstaat zum "Post-Sozialstaat" bezeichnet worden (Filmus 1995: 40). Was waren die Merkmale dieses Umbruchs? Ohne Zweifel ist einer der wichtigsten Aspekte der Rückzug des Staates aus wirtschaftlich-unternehmerischer Tätigkeit durch Verkauf bzw. Privatisierung der Staatsunternehmen, um – zumindest in der Theorie – die Rolle des Schiedsrichters und Hüters der marktwirtschaftlichen Spielregeln zu übernehmen. Nunmehr sollte es der Markt sein, der das Entwicklungsmodell und die Allokation der Güter bestimmte. Ein anderer Aspekt ist die angestrebte Effizienzsteigerung der staatlichen Verwaltung bei gleichzeitiger Verminderung des Personals im öffentlichen Dienst, sowie die Dezentralisierung und Regionalisierung öffentlicher Aufgaben und Dienstleistungen. Insgesamt strebte die Regierung Menem an, dass der Staat sich auf seine Kernaufgaben und -kompetenzen zurückziehen habe – wobei in erster Linie die Regierung definierte, was Kern- und was periphere Aufgaben seien.

Die umfassende Neubestimmung des Verhältnisses von Markt und Staat bildete den Hintergrund, vor dem sich die Erziehungsreform vollzog. Den gesetzlichen Rahmen bildeten drei Gesetze, die zwischen 1992 und 1995 verkündet wurden: 1992 schuf das Transfersgesetz (*Ley de Transferencia*

Nº 24.049) die Grundlage für die Übertragung der noch von der Nationalregierung verwalteten Schulen auf die Provinzen. 1993 begann mit dem föderalen Erziehungsgesetz (Ley Federal de Educación Nº 24.195) ein Prozess tiefgreifender Reformen des Schulwesens.¹⁰ Als letztes wurde 1995 das Hochschulgesetz (Ley de Educación Superior Nº 24.521) verabschiedet.

Das neue Erziehungsgesetz sah eine Reihe umfassender Reformen im Schulsystem vor. Die Schulpflicht wurde auf zehn Jahre "allgemeine Basiserziehung" (Educación General Básica: EGB) erweitert, davon ein Vorschuljahr ab dem fünften Lebensjahr. Die Einschulungsraten der Vorschule und der Primarschule konnten erneut gesteigert werden.¹¹ In absoluten Zahlen ausgedrückt stieg die Einschulungsrate der Sekundarschule am stärksten an, unter anderem deshalb, weil die zehnjährige Schulpflicht auch die zwei ersten Jahre der Sekundarschule umfasst. Im tertiären Bereich war der höchste prozentuale Anstieg zu verzeichnen. Die Hochschulen registrierten beinahe eine Verdoppelung der Studentenzahlen. Dies war vor allem durch die Abschaffung der Aufnahmebeschränkungen des Militärregimes bedingt. Eine signifikante Ausnahme bildete jedoch die um rund ein Drittel gesunkene Zahl der Einschreibungen an den pädagogischen Hochschulen – ein beredter Ausdruck der Krise des Schulsystems und insbesondere der mangelnden Attraktivität des Lehrberufs in der Gesellschaft. Neueren Untersuchungen zufolge ist das Interesse am Lehrberuf in den reicheren Regionen des Landes, wo alternative berufliche Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt gegeben sind, niedriger als in den ärmeren Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit. Als Konsequenz der derzeitigen, lang andauernden Rezession, die mit extrem hoher Arbeitslosigkeit verbunden ist, könnte die Zahl der Interessenten am schlecht bezahlten, aber sicheren Lehrberuf wieder ansteigen.

Im Gegensatz zu den meisten Ländern zeigt Argentinien kein organisches, pyramidales Wachstum des Bildungssystems, in dem die Steigerung in der Einschulungsrate eines Bereichs mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung zu einer entsprechenden Erhöhung der Nachfrage im nächsthöheren Bereich führt, sondern ist gekennzeichnet durch eine polarisierte Nachfrage: Das Hochschulsystem wächst überproportional schnell; während Argentinien im Hinblick auf die Einschulungsrate im Primarbereich auf Platz 15

¹⁰ Einen kurzgefassten Überblick in deutscher Sprache gibt Braslavsky (1996); vgl. auch Ministerio de Cultura y Educación: *La política educativa del Gobierno Nacional*, Buenos Aires 1996.

¹¹ Man schätzte Mitte der neunziger Jahre, dass ca. 2,5 bis 3% der Kinder zwischen sechs und zwölf Jahren nicht zur Schule gingen.

einer internationalen Skala steht, erreicht es im Sekundarbereich nur Platz 36, im Hochschulbereich hingegen Platz 4. Die Erklärung hierfür ist, dass die Ober- und Mittelschichten des Landes ihren größeren politischen Einfluss dahingehend geltend machen, dass ein überproportionaler Anteil der Bildungsressourcen für den Hochschulbereich bereit gestellt wird (Filmus 1995: 50f.).

In einem anderen Punkt ist die Chancengleichheit weit gediehen: In der Primarschule ist der Anteil der Mädchen praktisch identisch mit dem der Jungen, in der Sekundarschule und im tertiären Bereich sind Mädchen bzw. junge Frauen sogar in der Überzahl. Jedoch ist im Hochschulbereich festzustellen, dass in den traditionell prestigeträchtigeren Studiengängen die männlichen Studierenden dominieren. Die Chancengleichheit gilt demnach in quantitativer, jedoch noch nicht in qualitativer Hinsicht.

Das Transfergesetz setzte die bereits von den Vorgängerregierungen begonnene Dezentralisierung des Schulwesens konsequent fort. Binnen weniger Jahre gingen das gesamte Primar- und Sekundarschulwesen sowie die Lehrerausbildungsanstalten in die Verantwortung der Provinzen über. Die Befürworter des Gesetzes wiesen auf die föderale Struktur des Landes hin und sahen in der Dezentralisierung die Chance einer größeren Partizipation der Bevölkerung. Kritiker verwiesen auf die Gefahr, dass der Nationalstaat sich seiner Verantwortung für die Erziehung entledige und diese den überwiegend armen Provinzen aufbürde, mit den entsprechenden Folgen für die Qualität des Unterrichts.

Während die Einschulungsraten in den letzten Jahren auf allen Ebenen anstiegen, gerieten die Qualitätsdefizite des argentinischen Bildungssystems zunehmend in das Blickfeld der Öffentlichkeit. Das jahrelange Fehlen empirischer Untersuchungen, die sowohl äußere Effizienzmerkmale (etwa zum Prozentsatz erfolgreicher Schulabgänger, zum Problem der Schulabbrecher und Reptenten) als auch inhaltliche Qualitätsfragen (z.B. über das erlernte Wissen und gewonnene Fähigkeiten, über die Bildung der Persönlichkeit und über die Erziehung zum mündigen Bürger in der Demokratie) zu behandeln hätten, hatte dazu geführt, dass diese Defizite zwar seit langem allgemein beklagt wurden, ihr tatsächliches Ausmaß und vor allem ihre Gewichtung jedoch nur ungenügend bekannt waren. Hier setzte das erwähnte Erziehungsgesetz der Regierung Menem an. Es weist dem Nationalen Erziehungsministerium, welches durch die Übertragung der Schulen an die Provinzen von der Routineaufgabe der allgemeinen Schulverwaltung entlastet wurde, die landesweite Evaluierung der Qualität der Erziehung als eine sei-

ner wesentlichen neuen Aufgaben zu (Llach/Montoya/Roldán 1999: 51ff.). Im Verantwortungsbereich des Ministeriums wurden daher ein föderales Informationssystem, das die grundlegenden Daten und Fakten für das *Monitoring* des Schulwesens liefern soll, ein föderales System zur Evaluierung der Qualität der Erziehung und ein föderales Netz zur fortlaufenden Aus- und Fortbildung der Lehrer geschaffen (Braslavsky 1996: 266). Mit diesen Instrumenten soll das Ministerium seinen Beratungs- und Koordinationsaufgaben für das Gesamtsystem gerecht werden.

Für die ebenfalls drängenden Fragen der Unterrichtsinhalte ist der Consejo Federal de Cultura y Educación (Föderale Rat für Kultur und Erziehung) zuständig, in dem u.a. alle Provinzen und das nationale Erziehungsministerium vertreten sind.

In einer ersten Phase zeigte sich, dass die Reformbestrebungen der Provinzen recht heterogener Natur waren. Manche forcierten die Aktualisierung der Inhalte, andere setzten den Hauptakzent auf eine Veränderung der Arbeitsmethoden, wiederum andere auf Fragen der institutionellen Organisation der Schulen. Es kam zu paradoxen Effekten, zu denen die Gefahr des Verlustes eines gemeinsamen Mindeststandards ebenso gehörte wie beispielsweise das Problem, dass in kleineren Provinzen sich die Produktion von Schulbüchern als unmöglich herausstellte, weil die Verlage keinen ausreichenden Absatzmarkt sahen. Der Föderale Rat für Kultur und Erziehung reagierte auf diese Probleme mit einem gesteigerten Bemühen um den Erlass gemeinsamer, landesweit gültiger Lehrinhalte. Nach einjähriger Diskussion konnte 1995 eine Einigung erzielt werden, deren Ergebnisse vom Nationalen Erziehungsministerium und vom Föderalen Rat für Kultur und Erziehung gemeinsam veröffentlicht wurden (Braslavsky 1996: 268). Die Einigung orientiert sich – im Gegensatz zu früheren Curricula-Entwürfen – vor allem an der Vermittlung von grundlegenden Kenntnissen; der Vermittlung von Lernfertigkeiten und von Begriffen und Konzepten wird Priorität gegenüber dem Erlernen von reinem Fachwissen eingeräumt. Eingeübt werden soll die Fähigkeit zu Problemlösungen, verstärkt werden sollen u.a. mathematische Kenntnisse und analytisches, kritisches und kreatives Denken. Dies stellt gegenüber der traditionellen Bevorzugung von enzyklopädisch ausgerichtetem Faktenwissen einen klaren Paradigmenwechsel dar, den in der Unterrichtspraxis durchzusetzen, in Anbetracht der Defizite in der Ausbildung der Lehrer und ihrer mangelnden Fortbildung, allerdings eine schwierige Aufgabe sein wird.

Bilanz der Reformen im Schulwesen

Die Reform des Schulwesens, die die Regierung Menem in Angriff nahm, zielte ohne Zweifel auf tiefgreifende Veränderungen ab. Dennoch blieb sie in vielen Bereichen nur ein Anfang, es sind die nachfolgenden Regierungen – und die Gesellschaft insgesamt – die sich um ihre Vollendung und Konsolidierung bemühen müssen. Dies gilt für wichtige Teilbereiche der Reform. So war der Prozess der Übertragung aller Schulen, die bisher der Nationalregierung unterstanden hatten, auf die Provinzen zwar bereits 1994 abgeschlossen, doch konnten die für eine effiziente Schulverwaltung notwendigen Strukturen nur in wenigen Provinzen geschaffen werden. Zum Teil haben sich Überbürokratisierung und Überreglementierung, die Kennzeichen der früheren zentralisierten Verwaltung im Erziehungsministerium waren, nunmehr auf die Provinzebene verlagert. Zudem ist die Gefahr des Entstehens klientelistischer Strukturen und politisch motivierter Ernennungen und Entlassungen gewachsen.

Es besteht außerdem die Wahrscheinlichkeit eines immer stärkeren Auseinanderdriftens des Schulsystems, d.h. der Marginalisierung der ärmeren Regionen und der Konzentration der Ressourcen auf die reicheren und durchsetzungsfähigeren. Die Folge davon wäre eine Verfestigung, schlimmstenfalls sogar eine Verschärfung, des bereits existierenden Bildungsgefälles. Damit würde das Gegenteil dessen geschehen, was bis heute im öffentlichen politischen Diskurs gefordert wird: dass der Staat für eine kompensatorische Erziehung zugunsten der Bildungschancen der benachteiligten Bevölkerungsteile zu sorgen habe – insbesondere in den krass benachteiligten Provinzen im Nordwesten und Nordosten. Während die Einschulungsrate und damit die Alphabetisierungsrate in Argentinien trotz aller Krisen des Schulsystems über Jahrzehnte hinweg stetig gewachsen ist und das Land daher im internationalen Vergleich recht gut dasteht, birgt die mangelnde Qualität des Bildungsangebots eine neue und größer werdende Gefahr: Neben dem Faktum, dass die Qualität der Erziehung allgemein gesunken ist, ist vor allem die sich öffnende Qualitätsschere zwischen den reichen und den armen Provinzen eine bedenkliche Entwicklung; und zwar deshalb, weil sie häufig eine für das spätere Leben eines Kindes ähnlich folgenreiche Form der Diskriminierung und Marginalisierung darstellt wie das direkte Ausgeschlossenensein vom Schulbesuch, zugleich jedoch viel subtiler wirkt und vor allem statistisch nur schwer erfassbar ist. Überspitzt ausgedrückt: Argentinien hat sich in der Alphabetisierungsrate weltweit gut behauptet und sich *quantitativ* sogar verbessert, *qualitativ* jedoch wahrscheinlich verschlechtert – was im

internationalen statistischen Vergleich jedoch nicht erfasst wird (Filmus 1995: 58-62).

Das nationale Erziehungsministerium, das seiner klassischen Rolle als administrativer Träger von Tausenden von Schulen enthoben ist, muss erst in seine neue Rolle als Qualitätsgarant, als Koordinator und Berater für die Weiterentwicklung der Reformen und als Initiator begleitender wissenschaftlicher Studien hineinwachsen. Weil es ihm an den dafür notwendigen Finanzmitteln fehlt, ist dies ein schwieriges Unterfangen, zudem die Provinzen in der gegenwärtigen Rezessionsphase überwiegend am Tropf der Nationalregierung hängen. Selbst interessante und vorwärts weisende Reformansätze laufen daher immer wieder Gefahr, an den strukturellen Defiziten, insbesondere im Finanzbereich, zu scheitern. Solange eine Anhebung der Lehrgelälter auf breiter Front – mit entsprechender Einforderung eines erhöhten Engagements und einer größeren Leistungsbereitschaft jedes einzelnen Lehrers – an der chronischen Unterfinanzierung des Sektors scheitert, wird es schwer sein, die Reformvorhaben, die ja zu einem großen Teil vom Engagement der Lehrer leben, zu verwirklichen. Zu viele Jahre sind es, in denen es einen per Saldo negativen Verteilungskampf gab, der in der Regel zu Lasten der Lehrer ausging. Traditionell kam es zu einer stillschweigenden Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, und der hieß: niedrige Gehälter und mangelhafte Ausstattung der Schulen auf der einen, ungenügende Leistungen der Lehrerschaft, die auf die stillschweigende Duldung der Behörden stießen, auf der anderen Seite. Das Bemühen der reformorientierten Erziehungsministerin Menems, Susana Decibe, Gehaltserhöhungen an Fortbildungsmaßnahmen und Leistungskriterien in der Arbeit zu knüpfen, stieß auf den vehementen Widerstand der Lehrgewerkschaften, die mit guten Argumenten das allgemein zu niedrige Lohnniveau anprangerten und über selektive Lohnanreize erst nach allgemeinen massiven Lohnerhöhungen reden wollten. Da wiederum Erziehung und Ausbildung weder bei Präsident Menem noch bei seinen Nachfolgern De la Rúa und Duhalde Priorität genossen noch genießen, war in den letzten zehn Jahren an eine Aufwertung des Lehrberufs durch eine angemessenere Entlohnung kaum zu denken. Und so schließt sich ein negativer Kreislauf, der inhaltliche Reformen nachhaltig behindert.

Dies alles vor dem Hintergrund einer Gesellschaft, in der trotz – oder besser: wegen – der lang andauernden Wirtschaftskrise und enorm hoher Arbeitslosigkeit die Nachfrage nach Bildung ungebrochen groß ist. Untersuchungen haben gezeigt, dass gerade in Krisenzeiten eine bessere Ausbildung

die Chance auf einen Arbeitsplatz deutlich erhöht, und dass die Qualität des Arbeitsplatzes im Hinblick auf Gehalt und soziale Sicherung ebenfalls mit dem Bildungsniveau des Arbeitnehmers korreliert. In früheren Jahrzehnten galt Ausbildung in Argentinien als das Sprungbett zur Karriere – in den von neoliberalen Strukturanpassungs- und Deregulierungsprogrammen gekennzeichneten neunziger Jahren verwandelte sie sich immerhin in einen “Fallschirm”, der den sozialen Abstieg abbremste.¹²

Trotz der beschriebenen Reformhemmnisse ist festzuhalten, dass seit vielen Jahren, vielleicht Jahrzehnten, keine so ernsthaften und tiefgreifenden Reformen in Gang kamen wie unter der Regierung Menem; Reformen, die durch das Feuer einer breit angelegten öffentlichen, um gesellschaftlichen Konsens bemühten, Debatte gingen und die trotz der geschilderten negativen Faktoren durchaus die Chance haben, zum Grundstein eines allmählich sich konsolidierenden modernen Erziehungssystems zu werden. Die neue Rolle des Erziehungsministeriums als Initiator und Vermittler von innovatorischen Ansätzen sowie die partizipativen Elemente, die die Dezentralisierung enthält, bilden eine durchaus tragfähige Basis für die Fortentwicklung der Reformen. Hinzu kommt ein weiteres, nur schwer greif- bzw. messbares Element, das jedoch eine entscheidende Rolle spielen könnte: Die erwähnte Entideologisierung und Entpolarisierung der Diskussion, verbunden mit einer veränderten Erwartungshaltung der gesellschaftlichen Kräfte gegenüber dem Staat, könnten dazu führen, dass die Zivilgesellschaft in all ihren lokalen Varianten mit gestärktem Selbstvertrauen die Chancen, die ihr die neue Konfiguration des Schulwesens geben, aktiv nutzt und sich in kreativer Weise am Reformprozess beteiligt.

¹² Den Begriff des “Fallschirms” prägte María Antonia Gallart. Minujin und Kessler beschreiben in *La nueva pobreza en la Argentina* (1995) faktenreich und mit anschaulichen Fallbeispielen den Niedergang ganzer sozialer Schichten im Argentinien der achtziger und neunziger Jahre und das Bemühen der “neuen Armen”, ihren Kindern dennoch eine möglichst gute Ausbildung zu geben.

2. Veränderungen im Hochschulwesen in den neunziger Jahren

*Kurzer Rückblick auf die Entwicklung des Hochschulwesens*¹³

Die erste Universitätsgründung auf heutigem argentinischen Boden war die von Jesuiten 1613 gegründete Universität von Córdoba, mehr als zwei Jahrhunderte später wurde die Universidad de Buenos Aires gegründet.¹⁴ Im Jahr 1918 kam es an der in scholastischer Tradition erstarrten Universidad de Córdoba zu einer Studentenrevolte, aus der heraus sich eine tiefgreifende Hochschulreform entwickelte. Diese Reforma Universitaria de Córdoba strahlte auf Hochschulen in ganz Lateinamerika aus und ihre Ideale wurden bald zum Leitbild für die meisten Universitäten des Subkontinents. Zu ihren Postulaten gehörten Hochschulautonomie, Freiheit der Lehre und paritätische Vertretung in den Selbstverwaltungsgremien.¹⁵

Ende der 1950er Jahre gab es in Argentinien neun Universitäten, die alle staatlich waren und der Nationalregierung unterstanden. 1958 begann mit der Schaffung der gesetzlichen Voraussetzungen für die Gründung von privaten Universitäten eine rasche Expansion des argentinischen Hochschulsystems. Bis Mitte der siebziger Jahre stieg die Zahl der öffentlichen und privaten Hochschulen auf etwa 50 an, wobei auch der öffentliche Sektor in der Schlussphase dieser Etappe mit der Gründung mehrerer Nationaluniversitäten im Landesinnern eine starke Dynamik zeigte.

Konflikte zwischen den Universitäten bzw. den Studenten und den Regierungen hatte es bereits in früheren Jahrzehnten gegeben,¹⁶ doch erst unter

¹³ Das Kapitel über das Hochschulwesen basiert im Wesentlichen auf Spitta (1997: 313-327), mit ausführlichen Quellenangaben und weiterführender Literatur; eine Übersicht über das argentinische Hochschulsystem nach dem Ende der Militärdiktatur und dem Anfang der Regierung Alfonsín gibt Cano (1985), mit ausführlichem statistischem Anhang; vgl. auch Pérez Lindo (1985). Eine Bilanz der Bemühungen der Regierung Menem um eine Hochschulreform bietet Eduardo Sánchez Martínez (1999), mit umfangreichem statistischem Material. Vgl. auch Ministerio de Cultura y Educación de la Nación: *La educación argentina en la sociedad del conocimiento*. Argentine Education in the Society of Knowledge. CD-Rom zur 29. Generalkonferenz der UNESCO, Buenos Aires 1997.

¹⁴ Für einen knappen geschichtlichen Überblick vgl. Cano (1985: 9-18).

¹⁵ Professoren, Studenten und im Berufe stehende Absolventen der Hochschule waren zu jeweils einem Drittel in den Entscheidungsgremien vertreten. Zur Reforma Universitaria de Córdoba von 1918 vgl. die Übersicht in deutscher Sprache von Garzón Valdés (1965).

¹⁶ Während der Präsidentschaft Peróns 1946-1955 waren die Universitäten mehrheitlich antiperonistisch. Mit prononciert antiintellektueller Spitze prägten die Peronisten den berühmten Spruch "Alpargatas sí, libros no" ("Schuhe ja, Bücher nein") und bemühten sich mit allen Mitteln, die Hochschulen unter ihre Kontrolle zu bekommen. Zur Situation der Universitäten während der ersten Regierungszeit Peróns (1946-1955) vgl. Mangone/Warley (1984).

der Militärregierung Onganía (1966-1969) führte dieser Antagonismus zu einer damals unerwartet harten militärischen Repression an der Universität von Buenos Aires. Damals begann der *brain drain*, der sich in späteren Jahren, wiederum ausgelöst durch politische Intoleranz, fortsetzte und den argentinischen Universitäten lang andauernden Schaden zufügen sollte.¹⁷

Die Konfrontation zwischen den Militärs und den zunehmend militanten Studenten erreichte ihren Höhepunkt in den siebziger Jahren. Bereits unter der Regierung Perón (1973-1976) und gesteigert unter dem Militärregime begann eine blutige Eskalation der Gewalt, die beispiellos in der argentinischen Geschichte ist. Tausende von Studenten und Hunderte von Dozenten wurden verhaftet, heimlich ermordet, mussten ins Exil gehen oder auf bloße Verdächtigungen hin die Universität verlassen.¹⁸

Zur Ideologie der Militärs gehörte die Vorstellung einer elitären Universität mit Numerus Clausus, Aufnahmeprüfungen und Gebühren sowie ideologisch bedingten Einschränkungen in der Lehre und Forschung.

Demgegenüber lässt sich seit der Hochschulreform von Córdoba die in der argentinischen Zivilgesellschaft vorherrschende Idealvorstellung der staatlichen Universität schlagwortartig in den folgenden Begriffen zusammenfassen: Hochschulautonomie und Selbstverwaltung; drittelparitätisch besetzte Entscheidungsgremien; freier Zugang (weder Numerus Clausus noch Aufnahmeprüfungen); Gebührenfreiheit; Freiheit der Lehre und Forschung. Private Universitäten waren den Verfechtern dieser Vorstellungen als elitäre Einrichtungen verpönt.

Über Jahrzehnte beherrschte der Gegensatz zwischen den autoritären Hochschulideologien der Militärs und den Vorstellungen einer offenen Universität der demokratischen Regierungen die öffentliche Diskussion an den Hochschulen. Scheinbar so 'banale', unpolitische Dinge wie die Finanzierung der Universitäten, Kosten und Effizienz, akademische Qualität und *output* standen nicht im Zentrum der Debatte.¹⁹

¹⁷ Vgl. hierzu den Beitrag von Ernesto Garzón Valdés und Nikolaus Werz in diesem Band.

¹⁸ Der Bericht der nach dem Amtsantritt der Regierung Alfonsín eingesetzten offiziellen Kommission zur Aufklärung des Schicksals der Verschwundenen (CONADEP) spricht – bei einer Gesamtzahl von über 9.000 Verschwundenen – von 21% Studenten bzw. Schülern und 5,7% Dozenten (Lehrern und Hochschuldozenten) unter den Opfern; vgl. Pérez Lindo (1985: 177), Weimberg (1987: 204-215) sowie Tedesco/Braslavsky/Carciofi (1983).

¹⁹ 1984 – nach Amtsantritt der Regierung Alfonsín – schnellte die Zahl der Studierenden fast auf das Doppelte hoch, die Finanzmittel waren hingegen nur geringfügig höher als im Vorjahr. Improvisation war angesagt. Es herrschte ein hohes Maß an Euphorie und an politischem Voluntarismus. Eine ernsthafte, ideologisch unverkrampfte Diskussion über

Während es 1958 lediglich 9 staatliche Hochschulen gab, waren es 1994 31 National-, 4 Provinz- und 35 Privatuniversitäten (Balán/Trombotto 1996b: 5 u. 8).²⁰ Die Bevölkerung Argentiniens betrug 1960 rund 20 Millionen Einwohner und wird heute auf rund 35 Millionen geschätzt, während sich die Zahl der Studierenden im gleichen Zeitraum von knapp 140.000 auf über 740.000 mehr als verfünffachte; davon waren 616.000 oder knapp 83% an den 35 staatlichen und gut 17% an den 35 privaten Universitäten eingeschrieben.²¹ Der Prozentsatz von Jugendlichen zwischen 20 und 25 Jahren, die eine Ausbildung im tertiären Bereich absolvieren, stieg von 1980 bis 1991 stark an; die Bruttoreate liegt heute bei ca. 37% (Decibe 1999: 17),²² ist damit z.B. etwa doppelt so hoch wie in Brasilien und vergleichbar mit entsprechenden Zahlen von Industriestaaten (Fanelli/Balán 1994: 5).

Die durchschnittliche Verweildauer der Studierenden an den großen staatlichen Universitäten (mit jeweils mehr als 15.000 Studenten) liegt um 50% über der Regelstudienzeit, ein Wert, der nicht erheblich von den Werten in europäischen Ländern abweicht. Einen großen Unterschied gibt es hingegen in Bezug auf einen erfolgreichen Studienabschluss. Die Relation Studienanfänger/Graduierte ist deutlich schlechter, der Prozentsatz der Studenten, die ihr Studium erfolgreich abschließen, ist in Argentinien erheblich niedriger. Die lange Verweildauer schafft zusätzliche Probleme bei der Einführung von Postgraduiertenstudiengängen (z.B. Master), die laut Lehrplan weitere zwei Jahre – in der Praxis aber häufig sehr viel länger – dauern (Fanelli/Balán 1994: 15f.).

die Qualität der Lehre und die Relation von Lehrenden und Studierenden, über die Ausbildung der Dozenten und über die Infrastruktur wurde nur ansatzweise geführt.

²⁰ Im nichtuniversitären tertiären Ausbildungsbereich stieg die Zahl der Einrichtungen von 78 im Jahre 1958 auf 1.674 im Jahre 1994, mit 13.500 bzw. 311.000 Studierenden (Balán/Trombotto 1996b: 6 u. 9).

²¹ 1994 wurde eine große Umfrage unter den Studierenden durchgeführt. Vgl. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación/Secretaría de Políticas Universitarias: *Censo de estudiantes de universidades nacionales 1994. Resultados definitivos*. Serie C Nr. 1, Buenos Aires [1995]; siehe auch: Ministerio de Cultura y Educación: *Estadísticas Básicas de Universidades Privadas – Años 1985-1994*, [Buenos Aires] 1995. Zum Vergleich: In Brasilien absolvieren rund 60% der Studierenden das Grundstudium an einer privaten Hochschuleinrichtung und 40% an einer der Bundesuniversitäten. In Chile sind rund 30% der Studenten an einer privaten Universität eingeschrieben (Weltbank: *Argentina. Higher Education Reform Project. Staff Appraisal Report* – Report Nr. 13935-AR, 1995: 3).

²² Siehe auch die in Fußnote 20 aufgeführte Umfrage, S. 2. Vgl. Fanelli und Balán (1994: 4), die von einer "postsekundären Bruttoreate" von 41% sprechen (vermutlich inklusive Nichtuniversitärer tertiärer Einrichtungen); vgl. auch Balán/Trombotto (1996b: 13), die als Nettorate 22% und als Bruttoreate 39,5% nennen.

Die Reformen der Regierung Menem im Hochschulsystem

Die Ausgangslage

In fast allen Ländern Lateinamerikas kam in den neunziger Jahren eine breite Debatte über die Notwendigkeit von Hochschulreformen in Gang, die auf innere und äußere Gründe zurückzuführen ist. Zum einen wuchs die allgemeine Einsicht in den Gesellschaften, dass die erheblichen Defizite in den Universitäten ein Hemmnis für die Entwicklung darstellen, zum anderen drängten die Weltbank, die Interamerikanische Entwicklungsbank und andere internationale Organisationen auf umfassende Reformen des Hochschulsystems.

Welches waren Anfang der neunziger Jahre die gravierendsten Defizite im argentinischen Hochschulbereich? Der *Staff Appraisal Report* der Weltbank von März 1995 und eine Broschüre des argentinischen Erziehungsministeriums von Juni 1996²³ fassen wichtige Punkte zusammen und stellen die offizielle Sicht dar:

- Das Fehlen verlässlicher statistischer Informationen im Hochschulbereich. Seit 1985 war die Erstellung von Hochschulstatistiken unterbrochen. Um dem dadurch entstandenen Informationsnotstand abzuhelpfen, wurde 1993 das Hochschulinformationssystem (Sistema de Información Universitaria – SIU) geschaffen, das seitdem wichtiges statistisches Grundlagenmaterial geliefert hat.
- Das Fehlen von Akkreditierungs- und Evaluierungsverfahren. Bis zur Schaffung der Nationalen Hochschulevaluierungs- und Akkreditierungskommission (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria – CONEAU) gab es in Argentinien praktisch keine effektiven Kontrollen und kaum Anreize zur Qualitätssteigerung. Auch der Verteilungsschlüssel für die Hochschulhaushalte schrieb im Wesentlichen die Zahlen der Vorjahre fort. Es gab keine Mechanismen, um effiziente Universitäten zu belohnen und ineffiziente zu bestrafen (Delfino/Gertel 1995).
- Den Leitungsgremien und Verwaltungsmechanismen der Hochschulen mangelte es an Flexibilität und Effizienz. Die obersten Selbstverwaltungsorgane, insbesondere die Consejos Superiores – etwa den Akade-

²³ Weltbank: *Argentina. Higher Education Reform Project. Staff Appraisal Report* – Report Nr. 13935-AR, (1995: 2-8); Ministerio de Cultura y Educación de la Nación: *La política universitaria del Gobierno Nacional*, Buenos Aires 1996: 1. Zur allgemeinen Lage der Hochschulen in Lateinamerika und zur Agenda der Reformnotwendigkeiten vgl. Balán/Trombotto (1996a).

mischen Senaten vergleichbar – waren häufig stark politisiert und beschäftigten sich nicht selten mehr mit allgemeinen politischen Fragen als mit akademischen und hochschulpolitischen Problemen.

- Die interne Effizienz war niedrig und sank sogar noch. Nur ca. 19% – ein knappes Fünftel – der Studenten schlossen ihr Studium erfolgreich ab. Das bedeutete wiederum unverhältnismäßig hohe Kosten pro Graduiertem, man schätzt sie auf rund 38.000 US-Dollar.²⁴
- Die akademische Qualität zahlreicher Dozenten war unzureichend. Die Gründe dafür waren niedrige Gehälter, fehlende Fort- und Weiterbildung bzw. fehlende Postgraduiertenabschlüsse (Magister, Promotion). Gemäß dem *Staff Appraisal Report* der Weltbank (1995: 7) wiesen nur 15% der Hochschullehrer einen Postgraduiertenabschluss auf; Hochschullehre wird häufig als Nebentätigkeit betrieben (z.B. “dedicación simple”: einige Stunden Lehrverpflichtung pro Woche, keine Forschung, keine weiteren Aufgaben).
- Defizite in der Infrastruktur und Geräteausstattung. An erster Stelle sind die veralteten und völlig unzureichend ausgestatteten Bibliotheken zu nennen.
- Das Fehlen von Wettbewerb um externe Fördermittel (Drittmittel). Dies hatte zur Folge, dass die Studiengänge die Bedürfnisse und Anforderungen des Arbeitsmarktes häufig nur ungenügend berücksichtigten und Forschungs Kooperationen mit der Industrie nur begrenzt eingegangen wurden.

Insgesamt war Mitte der neunziger Jahre unstrittig, dass die argentinischen Hochschulen in einer tiefen, in Jahrzehnten gewachsenen Strukturkrise steckten, eine Krise, die keineswegs nur aus der Unterfinanzierung der Hochschulen resultierte, wengleich die jahrzehntelange Unterfinanzierung in dramatischer Weise dazu beitrug, diese Strukturkrise zu verschlimmern.²⁵

²⁴ Ministerio de Cultura y Educación de la Nación: *La política universitaria del Gobierno Nacional*, Buenos Aires 1996: 21.

²⁵ In Anbetracht der geschilderten Lage ist die immer noch beträchtliche Zahl ausgezeichnete Nachwuchswissenschaftler erstaunlich, die Jahr für Jahr ihre Ausbildung an argentinischen Universitäten beenden. Es zeigt sich, dass die in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts gelegten Fundamente einer Wissenschaftskultur den jahrzehntelangen widrigen Umständen, seien sie politischer, finanzieller oder struktureller Natur, zu trotzen vermochten. Ähnlich Positives kann auch von vielen Dozenten gesagt werden, die trotz der genannten *dedicación simple* und schlecht oder gar nicht bezahlten Lehraufträgen sich nicht nur um eine gute Lehre bemühen, sondern auch häufig (z.B. in den Sozial- und Geisteswissenschaften) interessante Forschungsprojekte durchführen.

3. Die Reformbemühungen der Regierung Menem

Mitte der neunziger Jahre brachte die Regierung Menem eine umfassende Reform des Hochschulwesens in Gang. Im Mittelpunkt der offiziellen Dokumente standen Effizienz- und Leistungskriterien, die bei konsequenter Anwendung in einigen Jahren bzw. Jahrzehnten zu einer tiefgreifenden Veränderung zum Positiven hin führen könnten. Für diese Reform stellten Weltbank und Interamerikanische Entwicklungsbank Kredite für die Höherqualifizierung des Lehrpersonals, für die Steigerung des Niveaus der Ausbildungsgänge (vor allem der postgradualen Studiengänge) und für Infrastrukturmaßnahmen bereit.

Das Hochschulgesetz von 1995 (Ley de Educación Superior N° 24.521) hatte die Steigerung der Qualität und Effizienz der argentinischen Hochschulen, seien sie staatlich oder privat, und der nicht universitären Bildungseinrichtungen des tertiären Bereichs zum Ziel. Es schaffte einige der auf der Universitätsreform von Córdoba basierenden Grundprinzipien der Hochschulverfassungen ab (z.B. die Drittelparität) und bekräftigte andere. Die Hochschulautonomie wurde beibehalten und Globalhaushalte eingeführt; die Universitäten dürfen sich sogar ihre eigenen, leistungsabhängigen Gehaltsstrukturen schaffen. Im Consejo Superior (dem Akademischen Senat) haben die Hochschullehrer nunmehr 50% der Sitze inne. Auf diese Weise soll der studentische Einfluss in den universitären Entscheidungsgremien, der in der Vergangenheit zu einer starken Politisierung zu Lasten akademischer Fragestellungen im engeren Sinne geführt hatte, eingeschränkt werden. Das Gesetz erlaubt den Universitäten, Studiengebühren zu erheben; diese Gebühren dürfen einzig und allein zur Verbesserung der Lehre eingesetzt werden.²⁶

Im Rahmen einer Hochschulreform, in der Anreize für Qualität und Effizienz im Vordergrund standen, wurden mehrere Förder- und Evaluierungsinstrumente, u.a. zur institutionellen Evaluierung von Hochschulen wie z.B. ein Programm für Hochschulstatistik und -information und ein Programm zur Evaluierung und Kategorisierung von Hochschullehrern mit zusätzlichen Gehaltsanreizen für diejenigen, die in der Forschung tätig sind, geschaffen.²⁷

nicht nur um eine gute Lehre bemühen, sondern auch häufig (z.B. in den Sozial- und Geisteswissenschaften) interessante Forschungsprojekte durchführen.

²⁶ Dennoch hat dieser Punkt, der an eine der eingangs erwähnten langjährigen Grundfesten bzw. Mythen der argentinischen Universitäten rührt, zu heftigen Protesten der Studierenden geführt.

²⁷ Kritiker bemängeln, dass das Bonussystem wegen der weiterhin sehr niedrigen Basisgehälter kaum zu einer größeren Attraktivität der Hochschullehrerlaufbahn beitragen wer-

Bis zur Einrichtung des Nationalen Evaluierungs- und Akkreditierungsrates (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria – CONEAU) nahm ein Adhoc-Ausschuss innerhalb des Erziehungsministeriums die Aufgabe wahr, neue Postgraduierten-Studiengänge zu akkreditieren und bestehende zu evaluieren. Die Evaluierung erfolgte zunächst auf freiwilliger Basis, war aber die Grundlage, um an den Förderprogrammen des Fonds zur Verbesserung der Hochschulqualität (Fondo de Mejoramiento de la Calidad Universitaria – FOMEC) zu partizipieren. 60% aller Postgraduiertenstudiengänge unterzogen sich der Evaluierung; von 297 begutachteten Studiengängen wurden 177 akkreditiert (59%), 85 nicht akkreditiert (29%) und 37 nicht evaluiert.²⁸

Auf der Grundlage des neuen Hochschulgesetzes wurden im Rahmen des Hochschulreformprogramms (Programa de Reforma de la Educación Superior – PRES) mit FOMEC und CONEAU zwei neue, der Qualitätssteigerung des Universitätssystems dienende Instrumente geschaffen:

- der Fonds zur Steigerung der Hochschulqualität (Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria – FOMEC) bot das wichtigste Förderprogramm zur Verbesserung der Lehre und der Ausbildungsqualität im allgemeinen an. Die zur Verfügung stehenden Fördermittel – rund 250 Mio. US-Dollar für fünf Jahre, d.h. pro Jahr 50 Mio. Dollar – stammten zu etwa zwei Dritteln aus einem Weltbankkredit, das restliche Drittel war der argentinische Eigenanteil. Das Bewilligungsverfahren von FOMEC sah offene Ausschreibungen und Begutachtung der Anträge durch Fachgutachter (“peer review”) vor. FOMEC bietet Postgraduiertenstipendien im In- und Ausland, Infrastrukturmaßnahmen (z.B. Labor- oder Bibliotheksausstattung; aber auch Zuschüsse zur Errichtung oder

de. Außerdem entfalle die Zahlung von Sozialabgaben, d.h., der Zuschlag wirke sich auf die spätere Rentenhöhe nicht aus.

²⁸ Von wenigen Ausnahmen kleinerer Eliteuniversitäten abgesehen, lehnte die Mehrheit der privaten Hochschulen (darin eingeschlossen die katholischen Universitäten) es ab, sich einer Evaluierung der Postgraduiertenstudiengänge zu unterziehen. Statt dessen machte die Interessenvertretung der privaten Hochschulen von der im Hochschulgesetz vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch, einen eigenen Evaluierungsvorschlag vorzulegen, der aber nach Ansicht des Evaluierungs- und Akkreditierungsrates CONEAU nicht die notwendigen akademischen Mindeststandards für Postgraduiertenstudiengänge sicherte. Den Hintergrund dieses Streits bildet die problematische akademische Qualität vieler nicht eben billiger privater Hochschulen. Wie in Brasilien genießt nur eine Minderheit der privaten Universitäten in Argentinien einen guten Ruf als Ausbildungs- und Forschungsstätten. Zu den Postgraduiertenstudiengängen allgemein vgl. auch Barsky (1995) und Fanelli (1996).

Instandsetzung von Gebäuden), Finanzierung von in- und ausländischen Gastprofessoren und akademischen *consultants* an.

Jeder Antrag muss das Reformkonzept erkennen lassen, in das sich die einzelnen Maßnahmen einfügen. Schwerpunkte der Förderung sind neben der Verbesserung der Lehre im *undergraduate*-Bereich die Konsolidierung und Stärkung bestehender und die Schaffung neuer Postgraduiertenstudiengänge mit einer klaren Forschungskomponente. Das Echo auf die Ausschreibungen war sehr positiv, so dass die Bewilligungsrate anfangs 1:4 betrug.²⁹

- Der Nationale Hochschulevaluierungs- und Akkreditierungsrat (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria – CONEAU) hat zur Aufgabe, mindestens alle sechs Jahre die Hochschulen zu evaluieren: in der Lehre, der Forschung und in den Serviceleistungen für die Gesellschaft (“*extensión universitaria*”). Bei den staatlichen Universitäten kommt die Evaluierung ihrer Verwaltung bzw. ihres institutionellen Managements (“*gestión institucional*”) hinzu. Das Gesetz erlaubt den privaten Universitäten, sich eine eigene Evaluierungsinstitution zu schaffen, deren Statut aber der Genehmigung des Erziehungsministeriums bedarf, das seinerseits eine Stellungnahme der CONEAU einholen muss.

CONEAU evaluiert die Hochschulen, akkreditiert bestimmte Studiengänge, die zu staatlich regulierten Berufen führen (z.B. Medizin) und bereitet die Gutachten über neue Institutionen vor, die eine Akkreditierung als Universität beantragen. Die Mitglieder der CONEAU werden von der Regierung ernannt.³⁰ Durch das Vorschlagsrecht mehrerer hochschulrelevanter Einrichtungen und durch die für eine Mitgliedschaft erforderliche besondere akademische Qualifikation, ist die Chance gegeben, dass CONEAU als ein primär akademisches Gremium funktioniert.

²⁹ Zu FOMEC vgl. Ministerio de Cultura y Educación/Secretaría de Políticas Universitarias: *FOMEC. Manual de Operaciones, Guía y Formularios para la presentación de proyectos*, Buenos Aires 1996; und *infomec. Boletín informativo del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria* 1/1 (1996).

³⁰ CONEAU besteht aus zwölf von der Regierung auf vier Jahre ernannten Mitgliedern, von denen sieben auf Vorschlag politischer Instanzen ernannt werden. Eine stärker fachlich begründete bzw. akademisch orientierte Auswahl, z.B. durch ein Vorschlagsrecht weiterer dezentraler Institutionen, die dem Hochschulbereich nahe stehen, wäre eher geeignet, Zweifler, die aus gutem Grund vor parteipolitischen Einflüssen warnen, zu beruhigen.

Die ersten Arbeitsjahre von CONEAU waren durchaus ermutigend, wenn auch nicht frei von Konflikten. Finanzierungsengpässe führten jedoch bereits in der Endphase der Regierung Menem zu Problemen. Es bleibt abzuwarten, ob CONEAU langfristig eine Chance hat, auf die Qualität der argentinischen Hochschulen einzuwirken.

Das Staatssekretariat für Forschung und Technologie (Secretaría de Estado de Ciencia y Tecnología – SECYT) wurde unter der Regierung De la Rúa in Staatssekretariat für Forschung, Technologie und Produktive Innovation (Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva – SETCIP) umbenannt. Diesem Staatssekretariat unterstellt war der Nationale Forschungsrat (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – CONICET). Bereits unter der Regierung Menem blieb das Bemühen um eine groß angelegte Reform des Forschungsrats stecken. In der Diagnose war man sich weitgehend einig: Der CONICET leidet u.a. an gravierenden organisatorischen Defiziten und Managementproblemen, die dazu führten, dass bei einem Haushaltsvolumen, das bei 180 bis 200 Mio. US-Dollar liegt, weniger als 1% (1,5 Mio. US-Dollar) für eine der Kernaufgaben – die Forschungsförderung – zur Verfügung stehen. Ca. 99% werden für die Gehälter der CONICET-Forscher, für die fixen Kosten der CONICET-Institute, für die seit Jahren in der Förderung befindlichen Stipendiaten und für die Zentralverwaltung gebraucht, womit die Institution seit langem jeglichen Finanzspielraum zur Gestaltung neuer Initiativen verloren hat.³¹ Eines der Hauptprobleme des CONICET war, dass er zwei widersprüchliche Funktionen wahrnahm – oder hätte wahrnehmen müssen: zum einem den Betrieb und die Förderung der eigenen Forschungsinstitute und der darin tätigen Forscher, und zum anderen die Förderung von Forschungsaktivitäten auch bzw. besonders außerhalb der CONICET-Institute. Bei diesem ‘Spagat’ hatte die freie Forschungsförderung seit langem keine Chance gegenüber den institutionellen Eigeninteressen in Gestalt der abhängigen Institute. Deshalb war es die Absicht der Regierung Menem, die Mehrzahl der CONICET-Forschungsinstitute in die Universitäten zu integrieren, ein auf den ersten Blick plausibles Vorhaben, das allerdings den gravierenden Mangel einer ungeklärten Anschlussfinanzierung durch die Hochschulen hatte, weshalb es zu heftiger Kritik von Seiten der Hochschulen und der betroffenen Forscher kam. Außerdem sollten sich die CONICET-Stipendien wieder in ein Förderinstrument für Nachwuchswissenschaftler verwandeln, statt zu einem Ersatz

³¹ Vgl. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación: *SECYT/CONICET – Informe de Gestión I* (3 de julio-18 de septiembre de 1996).

für fehlende Planstellen an den Universitäten und Forschungsinstituten zu verkommen³² – auch dies ein nachvollziehbares Ziel, das aber allgemein auf große Skepsis und Ablehnung stieß, weil die Vermutung nahe lag, dass es weniger um eine Neuorientierung der Stipendienvergabe als um Stipendienkürzungen gehe.

Die geschilderte Einseitigkeit in der Mittelverwendung des CONICET führte zur Gründung einer neuen Organisation, die allein Forschungsförderung auf der Grundlage von in offenen Ausschreibungen eingereichten Projekten betreiben sollte: der Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Ihr gelang es – trotz verbreiteter Skepsis in der *scientific community* – in relativ kurzer Zeit durch Transparenz der Kriterien und Auswahlverfahren Vertrauen zu gewinnen.

Die Haushaltsbeschränkungen, die die Regierung De la Rúa aufgrund der anhaltenden Wirtschafts- und Finanzkrise praktiziert hat und die die Regierung Duhalde nun fortsetzt, stellen die Zukunft der Agencia allerdings erneut in Frage.

Vorläufige Bilanz der Bemühungen um Reformen im Hochschulbereich

Das argentinische Hochschulsystem und die Forschungsfördereinrichtungen befinden sich auch gut sechs Jahre nach dem Beginn eines ehrgeizigen Reformprogramms in einer Umbruchphase. Effizienz- und Leistungskriterien wurden als die neuen Leitlinien der offiziellen Politik verkündet. Im Namen dieser Kriterien beschnitt das neue Hochschulgesetz die traditionellen Mitbestimmungsrechte der Studenten und stärkte die Hochschulleitungen. Dies rief Widerstände hervor. Insbesondere die Studentenverbände sahen einen Angriff auf die Hochschulautonomie und eine Beschneidung ihrer Mitspracherechte.

Die Reformbemühungen sind weitreichend und könnten, wenn sie durchgehalten und vertieft werden, in einigen Jahren bzw. Jahrzehnten tiefgreifende Veränderungen bewirken. Die – im Verhältnis zu dem Tiefstand

³² Es gibt Wissenschaftler, die seit acht oder zehn Jahren Stipendiaten des CONICET sind, obwohl eigentlich als Höchstförderdauer ursprünglich vier Jahre vorgesehen waren – mit dem Ergebnis, dass über Jahre kaum neue Stipendiaten aufgenommen werden konnten. So verständlich das Bestreben ist, die Stipendien wieder ihrer eigentlichen Aufgabe, der Nachwuchsförderung, zuzuführen, bleibt doch die Frage, ob die Universitäten in Anbetracht der jahrelangen Budgetkürzungen in der Lage sein werden, dem aus der CONICET-Förderung ausscheidenden wissenschaftlichen Nachwuchs eine berufliche Chance zu geben, oder ob die Sanierung des CONICET zu Lasten eben dieser Nachwuchskräfte geht.

der Hochschulfinanzierung in den ersten Jahren der Regierung Menem – umfangreichen Förderprogramme zur Anhebung des Ausbildungsniveaus und der Effizienz der Hochschulen in der zweiten Amtszeit Menems, sahen transparente Auswahlverfahren mit akademischen Gutachterausschüssen vor.

Die Frage, ob die Hochschulreformansätze die Amtszeit der Regierung Menem überleben, kann mit verhaltenem Optimismus bejaht werden. Die Notwendigkeit eines tiefgreifenden Erneuerungsprozesses ist nicht nur in Fachkreisen unbestritten. Der leistungsbezogene Ansatz wird im Allgemeinen ebenfalls bejaht. Skeptiker sehen allerdings einige Gefahren für die Reform: Die Möglichkeiten parteipolitischer Einflussnahme sind nicht gebannt (wie das Beispiel der CONEAU zeigt, deren Mitglieder mehrheitlich von politischen Instanzen ernannt werden); darüber hinaus befürchten andere Beobachter, dass die Reform im Morast der Interessenkonflikte an den einzelnen Hochschulen stecken bleiben könnte. Sie argumentieren, dass der effizienzorientierte, technokratische Reformansatz zu kurz greife, um zur Lösung der grundlegenden Probleme der argentinischen Hochschulen beitragen zu können. Die Reform werde schwerlich eine durch jahrzehntelange Stagnation, finanzielle Auszehrung (inklusive des Verfalls der Gehälter) und durch ideologische Verfolgung und Grabenkämpfe weitgehend lahmgelegte Institution, zum Aufbruch bewegen.

Die widersprüchlichen Ansichten über die Reformansätze verbieten es, schon jetzt ein Urteil zu fällen. Zu den Schwachpunkten der Reform gehört ohne Zweifel, dass die Regierung Menem zu ihrer Finanzierung Kredite der Weltbank und der Interamerikanischen Entwicklungsbank aufnahm. Als diese Kredite aufgebraucht waren – was in etwa zeitgleich mit dem Regierungswechsel der Fall war – fehlte es an Mitteln zur Fortsetzung der Förderprogramme.

Wie brüchig der Wille zu einer Modernisierung und Qualitätssteigerung des Bildungswesens in allen seinen Instanzen ist, zeigt die Wirtschafts- und Regierungskrise, die im März 2001 mit dem Rücktritt des Wirtschaftsministers Machinea begann. Präsident De la Rúa ernannte einen orthodoxen Neoliberalen, Ricardo López Murphy, als dessen Nachfolger. Dieser verkündete, kaum im Amt, ein milliardenschweres Einsparprogramm ausgerechnet im Bildungsbereich, in dem Argentinien im Vergleich zu Industrie-, aber auch zu anderen Schwellenländern, bereits eine gravierende Unterfinanzierung zeigt. Aus Protest trat neben anderen Ministern der Erziehungsminister Juri zurück. Der Sturm der öffentlichen Entrüstung zwang dann allerdings den

Präsidenten, López Murphy bereits nach wenigen Tagen sein Vertrauen zu entziehen. Der Nachfolger – Menems einstiger Star-Minister Domingo Cavallo – versprach, keine außerordentlichen Kürzungen im Erziehungsbereich vorzunehmen. In weniger als zwei Jahren drei Erziehungsminister legt den Schluss nahe, dass die regierende Koalition der Alianza kein überzeugendes Bildungskonzept hatte, sondern sich auf die Verwaltung eines immer größer werdenden Mangels beschränkte.

Nach wenigen Wochen stellte sich heraus, dass auch Cavallo nicht mehr in der Lage war, das Land aus der Sackgasse heraus zu führen, in die zehn Jahre orthodox neoliberaler Politik das einstmals reiche Argentinien gebracht hatten – eine Politik, die er an führender Stelle mit gestaltet hatte. Am Schluss stand eine Wirtschaftskrise, die verbunden war mit einer die Fundamente der Gesellschaft erschütternden politischen Krise. *De facto* kam es zum Bankrott des argentinischen Staates, zur Abwertung und zum ‘Einfrieren’ aller Bankguthaben. Dass in Anbetracht dieser Krise an Reformen oder – bescheidener – an die Konsolidierung erreichter Fortschritte im Bildungsbereich nicht mehr zu denken war, ist nicht verwunderlich. Innerhalb von wenigen Wochen erlebte das Land fünf provisorische Präsidenten. Erst Eduardo Duhalde gelang es, von einer Parlamentsmehrheit, die sich aus einem Großteil der Peronisten und Teilen der Abgeordneten der Alianza zusammensetzte, für eine zweijährige Amtszeit gewählt zu werden. Als Krise in der Krise lassen sich die Überlegungen in den kurzen Interimsregierungen bezeichnen, das nationale Erziehungsministerium abzuschaffen – wovon Duhalde aber Abstand nahm. So waren die letzten drei Jahre Bildungspolitik eher ein Krisenmanagement mit wenig politischen Gestaltungsspielräumen.

Ein erwähnenswerter Aspekt jedoch sind die Integrationsbemühungen regionaler Natur: Im Rahmen des Mercosur Educativo haben argentinische und brasilianische Fördereinrichtungen und Hochschulen Kooperationsvereinbarungen geschlossen. Diese durch Mercosur geförderte Internationalisierung könnte dazu beitragen, dass manche Reformen auch künftig Bestand haben werden (Marquis 1994), wenn es gelingt, das Land durch einen Paradigmenwechsel in der Politik wieder wirtschaftlich zu konsolidieren.

4. Schlussbemerkung: Bildung als Investition und symbolisches Kapital

Wie der geschichtliche Überblick verdeutlicht, hatte Bildung in Argentinien traditionsgemäß einen besonderen Stellenwert, und dies sowohl ‘oben’ wie ‘unten’. Die argentinische Oligarchie, die in den achtziger Jahren des

19. Jahrhunderts das moderne Argentinien begründete, sah in der Primarschulerziehung den Weg zur kulturellen Anpassung und gesellschaftlichen Integration der Millionen ins Land gerufener Einwanderer. Diese wiederum sahen in einer guten Ausbildung den Königsweg zu sozialem Aufstieg. Und beinahe ein Jahrhundert lang stimmte die Wirklichkeit im Großen und Ganzen mit dieser optimistischen Sichtweise überein. Erst die schweren Krisen der siebziger und achtziger Jahre verdüsterten das Bild. Erziehung und Ausbildung sicherten nicht mehr den sozialen Aufstieg, sondern konnten den sozialen Abstieg lediglich abfedern, in den ganze Schichten der argentinischen Mittelklasse in den letzten 25 Jahren gerieten. Es verdeutlicht die Misere der sozioökonomischen Entwicklung Argentiniens, dass aus dem Sprungbrett zum sozialen Aufstieg von einst ein Fallschirm zur Abbremsung des freien Falls in die neue Armut geworden ist. Dennoch: auch im zweiten Fall ist der gebildete Pauperisierte relativ besser dran als der ungelernete Arme. Untersuchungen zeigen, dass dies den abstiegsbedrohten Schichten durchaus bewusst ist: Die verarmten Mittelschichten sind mit allen Mitteln bemüht, zumindest ihren Kindern die Chance einer guten Ausbildung zu geben. In den Augen der Bevölkerung, vor allem der Mittelschichten, scheint die Bedeutung von Bildung und Ausbildung als symbolischem Kapital in der Krise eher noch zu wachsen. Dies wird auch durch die überproportional hohen Steigerungsraten der Studentenzahlen deutlich. Im Gegensatz zu den Wachstumskurven der Industrieländer, wo das Wachstum einer Erziehungsebene das zeitversetzte Wachstum des nächsthöheren Sektors bedingt, wachsen in Argentinien die Extreme überdurchschnittlich. Dies gilt insbesondere für den Hochschulbereich. Ein im internationalen Vergleich atypisches Phänomen, welches erkennen lässt, dass die Bevölkerung weiterhin an der Vorstellung festhält, dass Bildung und Ausbildung in guten Zeiten den Schlüssel zu sozialem Aufstieg darstellen und in der Krise eine bessere wirtschaftliche Überlebenschance bieten. Frappierend ist dabei zu beobachten, dass diese Bildungsaspirationen der Mehrheit der Bevölkerung kaum in Einklang zu bringen sind mit der geringen Priorität, die die Regierungen jedweder politischen Couleur in den letzten Jahrzehnten dem Erziehungswesen und seiner Verbesserung zugemessen haben. Die sich daraus ergebenden Interessenskonflikte zwischen der bildungsbeflissenen Bevölkerung einerseits und einer auf Ausgabenminderung im Schul- und Hochschulbereich erpichten Regierung führten in den vergangenen Jahren immer wieder zu erheblicher sozialer Unruhe, wie auch die jüngsten Krisen, die dann in die wirtschaftliche Katastrophe führten, erneut gezeigt haben.

Zeichnete sich das Schulwesen Argentiniens von seinen Anfängen im 19. Jahrhundert an fast hundert Jahre lang durch seinen erklärten Integrationswillen aus, besteht nunmehr die Gefahr, dass es je nach der wirtschaftlichen und kulturellen Leistungskraft einer Provinz in einen qualitativ besseren reichen oder in einen ärmeren und schlechteren Teil auseinander fällt. Ein Prozess, der offensichtlich schon begonnen hat, der aber verdeckt wird von dem Erfolg, den eine immer noch, langsam aber stetig, landesweit steigende Einschulungsrate bedeutet. Während demnach das argentinische Schulwesen unter formalen Gesichtspunkten weiterhin Fortschritte aufweist, fällt es in qualitativer Hinsicht zurück. Setzt sich dieser Trend fort, würde es seine bisherige integrierende Funktion verlieren und sich für große Teile der Bevölkerung, die in den ärmeren Provinzen leben, in ein marginalisierendes und ausschließendes Erziehungssystem verwandeln.

Quellen- und Literaturverzeichnis

1. Dokumente

- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1996): *La política educativa del Gobierno Nacional*, Buenos Aires.
- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1996): *La política universitaria del Gobierno Nacional*, Buenos Aires.
- Ministerio de Cultura y Educación/Secretaría de Políticas Universitarias [1995]: *Estadísticas Básicas de Universidades Privadas – Años 1985-1994*, [Buenos Aires].
- Ministerio de Cultura y Educación/Secretaría de Políticas Universitarias [1995]: *Censo de estudiantes de universidades nacionales 1994. Resultados definitivos. Serie C Nr. 1*, Buenos Aires.
- Ministerio de Cultura y Educación/Secretaría de Políticas Universitarias [1995]: *Ley de Educación Superior N° 24.521*, Buenos Aires.
- Ministerio de Cultura y Educación/Secretaría de Políticas Universitarias (1996): *FOMECA. Manual de Operaciones, Guía y Formularios para la presentación de proyectos*, Buenos Aires.
- Ministerio de Cultura y Educación/Secretaría de Políticas Universitarias (1996): *infomec. Boletín informativo del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria 1/1*.
- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1996): *SECYT/CONICET – Informe de Gestión 1*, Buenos Aires.
- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1997): *La educación argentina en la sociedad del conocimiento. Argentine Education in the Society of Knowledge*, CD-Rom zur 29. Generalkonferenz der UNESCO, Buenos Aires.
- Weltbank (1995): *Argentina. Higher Education Reform Project. Staff Appraisal Report – Report Nr. 13935-AR*.

2. *Sonstige Veröffentlichungen*

- Balán, Jorge/Trombotto, Augusto M. (1996a): "An Agenda of Problems, Policies and Debates on Higher Education in Latin America". In: *Prospects*, 26/2, S. 387-412.
- Balán, Jorge/Trombotto, Augusto M. [1996b]: *Proyecto: Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina y el Caribe. Datos correspondientes a la República Argentina* [o.O., o.J.].
- Barsky, Osvaldo (1995): *El sistema de posgrado en la Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación de la Nación/Secretaría de Políticas Universitarias (Serie Estudios y propuestas).
- Botana, Natalio (1994): *El orden conservador: la política argentina entre 1880 y 1916*. Nueva edición con un estudio preliminar. Buenos Aires: Sudamericana.
- Braslavsky, Cecilia (1994): "Der Gebrauch der Geschichte im argentinischen Erziehungswesen (unter besonderer Berücksichtigung der Lehrbücher für den Primarbereich 1853-1930)". In: Riekenberg, Michael (Hrsg.): *Politik und Geschichte in Argentinien und Guatemala (19./20. Jahrhundert)*, Frankfurt a.M.: Diesterweg, S. 155-178.
- (1996): "Veränderungen im Erziehungswesen 1984-1995". In: Nolte, Detlef/Werz, Nikolaus (Hrsg.): *Argentinien. Politik, Wirtschaft, Kultur und Außenbeziehungen*. Frankfurt a.M.: Vervuert, S. 260-272.
- Braslavsky, Cecilia/Tiramonti, Guillermina (1990): *Conducción educativa y calidad de la enseñanza*. Buenos Aires: FLACSO, Miño y Dávila.
- Cano, Daniel (1985): *La Educación Superior en la Argentina*. Buenos Aires: FLACSO-CRESALC/UNESCO.
- Decibe, Susana (1999): "La transformación de la educación superior". In: Sánchez Martínez, Eduardo (Hrsg.): *La educación superior en la Argentina. Transformaciones, debates, desafíos*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, S. 17-29.
- Delfino, José/Gertel, Héctor (1995): *Modelo para la Asignación del Presupuesto Estatal entre las Universidades Nacionales*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación de la Nación/Secretaría de Políticas Universitarias (Serie Estudios y propuestas).
- Escudé, Carlos (1989): "Contenido nacionalista de la enseñanza de la geografía en la República Argentina 1879-1986". In: Borón, Atilio A./Fernández, Julio (Hrsg.): *Malvinas hoy: herencia de un conflicto*. Buenos Aires: Puntosur, S. 411-454.
- (1997): "Die argentinische Außenpolitik: ein Paradigmenwechsel?" In: Sevilla, Rafael/Zimmerling, Ruth: *Argentinien – Land der Peripherie?* Bad Honnef: Horlemann, S. 122-136.
- Fanelli, Ana María García de (1996): *Estudios de posgrado en la Argentina: Alcances y limitaciones de su expansión en las universidades públicas*. Buenos Aires (Documento CEDES 114, Serie Educación Superior).
- Fanelli, Ana María García de/Balán, Jorge (1994): *Expansión de la oferta universitaria: Nuevas instituciones, nuevos programas*. Buenos Aires (Documento CEDES 106, Serie Educación Superior).
- Filmus, Daniel (1995): *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo. Procesos y desafíos*. Buenos Aires: Troquel.
- Gallo, Ezequiel/Cortés Conde, Roberto (1984): *La República conservadora*. Buenos Aires: Troquel.

- Garzón Valdés, Ernesto (1965): "Die Universitätsreform von Córdoba, Argentinien (1918)". In: Steger, Hanns-Albert (Hrsg.): *Grundzüge des lateinamerikanischen Hochschulwesens: eine Einführung in seine Probleme*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 163-219.
- Juliano Corregido, Dolores (1994): "Educación e inmigración. El caso de Argentina (1880-1980)". In: García Jordán, Pilar/Izard, Miguel/Laviña, Javier (Hrsg.): *Memoria, creación e historia: luchar contra el olvido*. Barcelona: Universidad de Barcelona Publ., S. 359-371.
- Lella, Cayetano de/Krotsch, Pedro (Hrsg.) (1989): *El Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y perspectivas*. Buenos Aires: Sudamericana, Instituto de Estudios y Acción Social.
- Llach, Juan José/Montoya, Silvia/Roldán, Flavia (Hrsg.) (1999): *Educación para todos*. Buenos Aires: IERAL.
- Mangone, Carlos/Warley, Jorge A. (1984): *Universidad y Peronismo (1946-1955)*. Buenos Aires: Biblioteca Política Argentina.
- Marquis, Carlos (Hrsg.) (1994): *Evaluación Universitaria en el Mercosur*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación/Secretaría de Políticas Universitarias.
- Minujin, Alberto/Kessler, Gabriel (1995): *La nueva pobreza en la Argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- Pérez Lindo, Augusto (1985): *Universidad, política y sociedad*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Sánchez Martínez, Eduardo (Hrsg.) (1999): *La Educación Superior en la Argentina. Transformaciones, debates, desafíos*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación.
- Spitta, Arnold (1997): "Grundzüge der Hochschulreform in Argentinien (1993-1996)". In: Sevilla, Rafael/Zimmerling, Ruth: *Argentinien – Land der Peripherie?* Bad Honnef: Horlemann, S. 313-327.
- Tedesco, Juan Carlos (1970): *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1900)*. Buenos Aires: Pannedille.
- Tedesco, Juan Carlos/Braslavsky, Cecilia/Carciofi, Ricardo (1983): *El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976-1982*. Buenos Aires: FLACSO-Grupo Editor Latinoamericano.
- Weimberg, Gregorio (1984): *Modelos educativos en la historia de América Latina*. Buenos Aires: Kapelusz.
- (1987): "Aspectos del vaciamiento de la universidad argentina durante los recientes regímenes militares". In: *Cuadernos americanos*, 1/6, S. 204-215.