

Carli, Sandra (diciembre 2003). *Educación : Dos décadas perdidas*. En: Encrucijadas, no. 24. Universidad de Buenos Aires. Disponible en el Repositorio Digital Institucional de la Universidad de Buenos Aires: <<http://repositoriouba.sisbi.uba.ar>>

## Educación

### Dos décadas perdidas

*El aniversario no merece mayores festejos para el sector educativo: indicadores inéditos de exclusión social cuestionan el sentido de igualdad fundante de todo régimen democrático. La pérdida de homogeneidad cualitativa de la educación heredada de la dictadura militar se ha agravado luego por las tendencias privatizadoras, el aumento de la deserción escolar, la agudización de la función asistencial de la escuela y la desarticulación general del sistema. Durante estos últimos 20 años la tradición de la educación pública, herencia histórica del sistema educativo argentino, fue revisada y reinterpretada a partir de un debate que comenzó en el Congreso Pedagógico de 1984, continuó en la Convención Constituyente de 1994, se agudizó con la sanción de la Ley Federal y persiste hoy en un escenario político y económico que combina aspiraciones de fortalecimiento del papel del Estado y necesidades básicas insatisfechas de instituciones escolares, maestros y alumnos.*

### Sandra Carli

Profesora Titular Regular y Secretaria de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA), e Investigadora Adjunta del Conicet con sede en el Instituto Gino Germani.

Se cumplen veinte años de democracia en la Argentina, sin embargo, ello se produce en un escenario que presenta indicadores de exclusión social inéditos en la historia nacional que ponen en cuestión el sentido de igualdad ciudadana que todo régimen democrático supone. En el campo educativo, la combinación de democracia y desigualdad describe un paisaje institucional marcado por necesidades persistentes de distribución de la cultura y de mejoramiento de las condiciones materiales para el acceso y permanencia de alumnos y estudiantes en el sistema educativo. En 1983, un estudio señalaba la pérdida de homogeneidad cualitativa del sistema educativo heredado de la dictadura militar (Tedesco, 1983); en 2003, nuevos estudios señalan que ese diagnóstico se ha agravado y en él deben sumarse los efectos complejos de la reforma educativa implementada en el sistema educativo en los años 90, que merecen ser analizados detenidamente. A la pérdida de la homogeneidad cualitativa del sistema educativo se suma el crecimiento de las tendencias a la privatización, el aumento de la deserción escolar, la combinación de trabajo infantil y educación, la agudización de la función asistencial de la escuela, la desarticulación del sistema educativo. Todos estos fenómenos acontecen en una sociedad polarizada, que ha dejado atrás un tejido social integrado en el que la escuela condensaba la mezcla social y las aspiraciones de mejoramiento laboral a través de la educación.

En apenas dos décadas, la palabra “democracia” evoca en educación sentidos contrapuestos: el espíritu participativo y polisémico de la transición de los años ochenta, en el que la dupla “democracia/autoritarismo” enunciaba las complejas luchas que suponía poder dejar atrás el lastre cultural de la dictadura militar; los antagonismos generados en los años 90 en el espacio educativo, en el que el nuevo paradigma educativo del ciclo neoliberal dio forma a las políticas educativas, legitimando un único modelo de reforma al mismo tiempo que los salarios docentes se depreciaban y crecían las brechas socioeducativas; la incertidumbre insoslayable del presente respecto del horizonte futuro de las nuevas generaciones, signado por el probable desempleo, la

precarización laboral y la devaluación de los títulos. Se ha pasado de la demanda de democracia propia del espíritu de los años ochenta en tanto reclamo movilizador fundamental (O'Donnell, 1997) a la coexistencia de una creciente desigualación social con una institucionalidad democrática (Tiramonti, 2001), cuestión que deja aún pendientes las preguntas en torno de la consolidación de un sistema educativo efectivamente democrático, a la igualdad en educación y a la capacidad del Estado para fortalecer instituciones públicas en un escenario de notoria fragmentación social.

Cualquier balance global de estos últimos veinte años resulta infructuoso: las políticas y los procesos educativos se han desplegado en un ciclo "corto" atravesado por el cierre traumático del ciclo del Estado de bienestar y el comienzo del ciclo del Estado privatizador, por los sueños de una democracia política de largo plazo y por el cortoplacismo de la economía financiera. La hiperinflación de 1989, la crisis de diciembre del 2001, la política devaluatoria reciente son los acontecimientos de una serie histórica compleja que ha dejado huellas directas en el espacio de la educación, entre otras la pauperización salarial que encuentra a un alto porcentaje de los docentes bajo la línea de la pobreza, la agudización de los procesos de segmentación del sistema educativo, el deterioro de la infraestructura escolar, el asistencialismo forzado de la escuela. Si bien la crisis estatal que caracteriza esta última década (Sidicaro, 2001) debería analizarse en el caso de educación a partir de sus rasgos particulares en la medida en que el Estado mantuvo un rol regulador, quedando a cargo de las provincias la prestación de servicios luego de la transferencia de las escuelas, la escisión entre la aspiración de extensión de la educación a partir de la ampliación de la obligatoriedad escolar que estableció la Ley Federal en 1993, y el impacto sobre las familias de alumnos y estudiantes de la destrucción del modelo productivo y la desregulación económica encarada por el modelo menemista indica el vaciamiento de ciertos sentidos democratizadores de la educación estatal ante un escenario económico regresivo. Los estudios sobre la emergencia de una nueva pobreza resultante del descenso de los sectores medios (Feijoo, 2001) ejemplifican el recorrido de ese ciclo, en el que las biografías educativas familiares pasaron de las aspiraciones de la educación universitaria de los hijos a los esfuerzos por garantizar la educación básica de los nietos. La educación pública ha dejado de tener una dimensión igualadora y democratizadora real en una sociedad dualizada en la que los sectores sociales transitan hoy por circuitos educativos diferentes.

Durante estos últimos 20 años, la tradición de la educación pública, herencia histórica del sistema educativo argentino, fue revisada y reinterpretada a partir de un debate que comenzó en el Congreso Pedagógico de 1984, continuó en la Convención Constituyente de 1994, se agudizó con la sanción de la Ley Federal y persiste hoy en un escenario político y económico que combina aspiraciones de fortalecimiento del papel del Estado y necesidades básicas insatisfechas de instituciones escolares, maestros y alumnos. En el Congreso Pedagógico comenzaron a discutirse los principios de una educación democrática, pero se evidenció el mayor peso del bloque defensor de la educación privada y en particular del liberalismo católico defensor de la libertad de enseñanza (Krotsch, 1988). En la Convención Constituyente de 1994, fue el debate entre los términos equidad-gratuidad en el que el primero relativizó los alcances del segundo (Puiggrós, 1995), el que tradujo las paradojas y desafíos de la educación en una sociedad cada vez más desigual en la que las promesas de democratización de la década anterior comenzaban a leerse desde nuevas claves de lectura ligadas con el diagnóstico neoliberal y con las políticas de ajuste del menemismo. La Ley Federal de Educación cristalizó la equiparación discursiva de la gestión privada y pública de la educación con consecuencias paradójicas en los distintos niveles del sistema educativo al invalidar en

muchos casos viejas tradiciones institucionales y legitimar instituciones privadas de dudosa calidad. En la actualidad, viejos y nuevos debates se actualizan en un escenario en el que surgen alternativas educativas populares al calor de los movimientos sociales, se despliegan opciones privadas de elite en el nivel universitario y se ensayan políticas públicas más agresivas destinadas a equilibrar un mapa educativo crecientemente segmentado y selectivo.

La década del '80 fue calificada como una “década perdida para la infancia” y también como una década perdida para las políticas educativas, calificaciones surgidas en los años noventa a partir de una mirada retrospectiva de la transición democrática en la Argentina. Algunos autores hacen referencia a un consenso básico gestado luego del supuesto fracaso de la década del '80 (Filmus y Miranda, 1999), consenso en todo caso cuestionado a lo largo de la década del '90. El gobierno de Carlos Menem encaró una reforma del sistema educativo que contó con financiamiento de organismos internacionales y se acompañó con políticas sociales focalizadas, y más que saldar debates pendientes de los '80 se articuló a las nuevas orientaciones educativas de organismos como el Banco Mundial (Coraggio, 1997). A fines del siglo XX, se suma un nuevo diagnóstico de fracaso de la década del '90 ante las evidencias del empobrecimiento de la sociedad argentina y de la dimensión retórica de buena parte de las promesas educativas que acompañaron las políticas de ajuste y desregulación económica que cristalizaron condiciones de desigualdad fragantes (Lozano, 2002).

Los desfases de la inversión en educación y ciencia y tecnología respecto de otros países de la región recolocan la tradición “democrática” del sistema educativo argentino en una situación dramática.

En veinte años de democracia, la “crisis del sistema educativo” ha sido el tópico recurrente en las interpretaciones sobre los avatares de la educación argentina. La idea de crisis ha sido un enunciado fundacional de la estrategia educativa de cada nuevo gobierno. En los años ochenta se señaló que la crisis estaba ligada, entre otros fenómenos, a que el sistema educativo había dejado de cumplir en la Argentina una función reproductora y a la existencia de una crisis hegemónica (Tedesco, 1983: 20). Una década después se argumentó respecto de la crisis de la educación como una crisis orgánica del sistema educativo moderno (Puiggrós, 1994). En publicaciones recientes retorna el debate sobre la educación y la crisis de hegemonía (véase Flacso, 2003), en un contexto de procesos de reconfiguración de la hegemonía política en el país.

La tan mentada crisis del sistema educativo, que en la transición democrática era parte de un diagnóstico retrospectivo del alcance de la dictadura militar y en la década reciente fundamento para un operativo de reforma estructural asentado en un diagnóstico de baja de calidad de la educación argentina, debe analizarse desde otros ejes analíticos vinculados con la experiencia de la democracia en el ciclo histórico que comienza en los años setenta. La crisis del sistema educativo no es endémica, no es esencial sino histórica y se liga con la crisis del Estado, con la crisis de representación política y con la crisis del sentido de la educación en sociedades postindustriales atravesadas por profundas y aceleradas transformaciones culturales y tecnológicas. En los años ochenta, la crisis de la educación se leía en una escena pública reocupada por actores sociales y políticos, en la que el discurso de la democracia intentaba reparar los efectos de la dictadura militar (represión, disciplinamiento social, vaciamiento de contenidos, ausencia de participación, etc.) y de cierta manera restituir infructuosamente una escena educativa previa a la dictadura militar a partir de la recuperación de una dinámica democrática en las

instituciones educativas; a pesar de la crisis estatal, marcó el nuevo escenario el trabajo de representación de los partidos políticos. En los años '90, el discurso de la transformación educativa instaló la idea de crisis de la educación en un escenario de vaciamiento de la representación política y de predominio de una democracia delegativa que autorizó una reforma educativa con un nuevo lenguaje interpretativo respecto de la educación a partir de un diagnóstico no consensuado con otros actores sociales (como, entre otros, los gremios docentes) (Feldfeber, 2002), que justificara modificaciones estructurales del sistema educativo como las que se implementaron. En la actualidad, la noción de crisis de la educación adquiere nuevos significados ligados con el debate sobre el papel regulatorio del Estado, con la reducción o ampliación de la esfera estatal, con la relación entre Estado y sociedad civil y con el derecho a la educación en una sociedad desigual.

Después de dos décadas de democracia sigue vigente la necesidad de un “Estado fuerte” que instale a la educación como un bien público y que en un mediano y largo plazo aporte estratégicamente a la mejora de la calidad de la democracia política. Más que nunca, el fortalecimiento de las capacidades estatales en el espacio de educación supone una vieja y renovada aspiración ligada con garantizar el derecho a la educación. Si el derecho a la educación es en la Argentina una vieja conquista y se ha mantenido en las últimas décadas como conciencia social, lo que queda pendiente es cómo el reconocimiento de ese derecho se asienta en un sistema educativo estatal que lo haga posible. Ello se inscribe, entre otras cosas, en la posibilidad de que el Estado se recupere del debilitamiento territorial de que ha sido objeto en varios países de América Latina en esta última década durante regímenes democráticos (O'Donnell, 2003), asumiendo a través de las políticas educativas un trabajo de representación que tenga por horizonte la dignidad social de todos los ciudadanos. El derecho a la educación será posible en la medida en que se acompañe con políticas económicas redistributivas que le otorguen un sentido efectivo y de justicia a la democracia.

### **Bibliografía citada**

- CORAGGIO, José Luis (1997), “Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción”, en Coraggio, José Luis y Torres, Rosa María, La educación según el Banco Mundial, Miño y Dávila editores, Buenos Aires.
- FEIJOO, María del Carmen (2001), Nuevo país, nueva pobreza, FCE, Buenos Aires.
- FELDFEBER, Myriam (2000), “Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem”, en revista Versiones Nro. 11, Programa “La UBA y los profesores”, Secretaría de Extensión Universitaria, UBA / Novedades Educativas, Buenos Aires.
- FILMUS, Daniel y MIRANDA, Ana (1999), “América Latina y Argentina en los 90: más educación, menos trabajo=más desigualdad”, en FILMUS, Daniel (comp.), Los noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo, Eudeba-Flacso, Buenos Aires.
- FLACSO (2003), Propuesta Educativa, Nro. 26, año 12.
- KROTSCH, Pedro (1988), “Iglesia, educación y Congreso pedagógico Nacional”, en Ezcurra, Ana, Iglesia y transición democrática, Puntosur, Buenos Aires.
- LOZANO, Claudio (2002), “Argentina: comunidad en riesgo. Infancia, adolescencia y juventud en mayo de 2002”, en [www.cta.org.ar](http://www.cta.org.ar)
- O'DONNELL, Guillermo (1997) Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización, Paidós, Buenos Aires.
- O'DONNELL, Guillermo (2003) “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos”, en O'Donnell, Iazetta y Vargas Cullell (comps.), Democracia, desarrollo humano y

ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina, Homo Sapiens editores, Rosario.

–PUIGGRÓS, Adriana (1993), “¿A mí, para qué me sirve la escuela?”, en Filmus, Daniel (comp.), Para qué sirve la escuela, Tesis-Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.

–PUIGGRÓS, Adriana (1995), Volver a educar, Ariel, Buenos Aires.

–SIDICARO, Ricardo (2001), La crisis del estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001), Libros del Rojas, Serie Extramuros, UBA.

–TEDESCO, Juan Carlos (1983), “Elementos para una sociología del currículum escolar en Argentina”, en Tedesco, Braslavsky, Carciofi, El proyecto educativo autoritario. Argentina. 1976-1982, FLACSO, Buenos Aires.

–TIRAMONTI, Guillermina (2001), Modernización educativa de los '90. ¿El fin de la ilusión emancipadora?, Flacso-Temas Grupo Editorial, Buenos Aires.