

CAPÍTULO 2: "ESTADO, SOCIEDAD Y EDUCACIÓN EN ARGENTINA: UNA APROXIMACIÓN HISTÓRICA"

Existe consenso acerca de que la crisis del "Estado keynesiano benefactor" exige repensar el modelo de articulación entre Estado y sociedad que surge a partir de la debacle económica mundial de 1929. Sin embargo, este consenso no se extiende a la interpretación de las causas de la crisis y a las propuestas acerca de una nueva forma de relación entre estos actores. Desde las concepciones que han tenido gran predicamento a partir de la década de los '50, el cuestionamiento principal hacia este tipo de Estado ha sido su preponderante intervención en todos los órdenes de la vida social y productiva. En particular se critica su papel en la conducción y gestión del modelo de desarrollo, su incursión en actividades empresariales y su función en la distribución del producto nacional a través de la implementación de políticas sociales y asistenciales. Desde estas mismas perspectivas se propone que el activo rol del Estado inhibió al mercado ya la sociedad civil de mayores posibilidades de participación en el espacio público.

Este debate ha alcanzado también al ámbito educativo. Muchos de quienes proponen el retiro del Estado de la arena social argumentando que el mercado es el mejor distribuidor de los recursos, incluyen a la educación como un espacio que el Estado debe delegar en gran parte en el propio mercado y en la sociedad civil. En la mayor parte de los casos, estas concepciones postulan restringir la actividad educativa oficial a la prestación de la escolaridad básica.

En nuestra concepción, este enfoque plantea una visión parcial de la problemática. Percibe a las políticas educativas únicamente como parte de las políticas sociales de distribución creadas por el Estado benefactor con el objetivo de atender las necesidades de los grupos y sectores sociales en proceso de integración. Esta visión restringida impide analizar el conjunto de funciones que desempeñó y aún hoy desempeña el sistema educativo en las sociedades modernas. Concebir la educación únicamente como política social no permite, por ejemplo, valorar el rol de la escuela respecto de la construcción de la nacionalidad, de la ciudadanía y del crecimiento económico. Roles en torno a los cuales también es necesario plantear un nuevo modelo de articulación entre Estado y sociedad.

Como veremos más adelante, las perspectivas que proponen el monopolio estatal en el diseño, conducción y gestión de las instituciones educativas y se oponen a cualquier estrategia que implique ampliar la capacidad de participación y decisión de la sociedad y de los actores del proceso educativo, también brindan una visión restringida de la problemática. Visión que no da cuenta de las transformaciones sociales ocurridas en los últimos años.

En este marco, es necesario destacar que muchas de las funciones que cumple la educación en la sociedad moderna surgieron con anterioridad al Estado benefactor, con el propio origen del Estado liberal. En América Latina, cada uno de los modelos de Estado en distintos períodos históricos ha adjudicado funciones diferentes al sistema educativo. En torno a ellas han concebido sus estrategias de articulación con la sociedad. Muchas de estas funciones todavía hoy se han cumplido sólo en forma parcial. Es por ello que redefinir las relaciones entre Estado y sociedad en materia educativa requiere del análisis tanto de las funciones prometidas y aún no cumplidas por la educación como de las nuevas exigencias que demandan las actuales transformaciones.

En este marco, el objetivo del presente capítulo es analizar brevemente cuál es el papel que han ido desempeñando los sistemas educativos en nuestro país en el último siglo. A partir de allí se describirán algunos de los principales cambios y tendencias que permiten redefinir el actual rol de la educación. De esta forma, se reunirán algunos de los elementos necesarios para las reflexiones que realizaremos en los capítulos finales acerca de las funciones actuales del sistema educativo y del tipo de articulación que Estado y sociedad deberían generar en materia educativa con el objetivo de potenciar sus funciones integradoras y democratizadoras.

2.1. ORIGENES DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA EDUCACIÓN

Distintos autores han señalado que el activo rol que el Estado ha ejercido históricamente en torno a la educación en distintos países latinoamericanos, y en particular en Argentina a partir del siglo XIX, correspondió a la matriz de pensamiento que se comenzó a implementar a partir de la revolución francesa. El surgimiento y posterior consolidación del Estado-Nación liberal estuvo íntimamente vinculado a la posibilidad de desarrollar sistemas educativos nacionales (Green A. 1990).

¿Cómo es posible que una revolución que tuvo como objetivo limitar el poder del Estado, restringiendo sus funciones a garantizar los derechos naturales del hombre a partir de abstenerse de participar en la vida social y económica, haya prescrito una intervención tan fuerte de Estado en la educación?

Siguiendo a Puellez Benítez (1993) se puede afirmar que la educación fue concebida más como un servicio público y como una necesidad del Estado que como un derecho individual. Por un lado, porque la educación no se encontraba entre los derechos que los individuos sentían más conculcados en el marco de la opresión del Estado absoluto (libertad de conciencia, de expresión, habeas-corpus, etc.); por otro, porque el Estado debió hacerse cargo a partir de la nacionalización de los bienes eclesiásticos en 1789 de muchas de las funciones educativas que hasta el momento desempeñaba la Iglesia e inculcar por este medio los valores liberales democráticos. De esta manera comenzaron a implementarse las ideas que filósofos de la Ilustración francesa, como Diderot y Rousseau, venían proponiendo desde mediados del siglo XVIII.

Como veremos más adelante, el principal mérito del Estado benefactor en esta temática fue el de haber transformado la educación en un derecho social y por lo tanto haber generado las condiciones para que efectivamente se universalizara.

Fueron muchos los debates de la primera época acerca de qué tipo de educación debía llevar adelante el Estado: educación estamental, como planteó la Ilustración o "instrucción al alcance de todos los ciudadanos", como colocaron los jacobinos en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1793. Educación como un instrumento de control social, o como un elemento para promover la emancipación y el cambio social. Educación monopolizada por el Estado, o libertad de enseñanza, etc., etc. Ninguna de estas polémicas cuestionó fuertemente el papel principal del Estado en materia educativa.

A medida que se fueron conformando como Estados nacionales, las sociedades europeas generaron sistemas educativos que se constituyeron en uno de los principales factores de integración política, de identidad nacional, de cohesión social, de transmisión de los valores de las clases dirigentes y de selección y legitimación de las élites dominantes (Hobsbawn, E. 1977). El modelo educativo del Antiguo Régimen, que suponía instituciones educativas desarticuladas y superpuestas, en su mayoría en manos de autoridades eclesiásticas y locales, fue dejando lugar a la construcción de un verdadero sistema. Sistema que, en la concepción de M. Archer (1979), corresponde a "un conjunto de instituciones diferenciadas, de ámbito nacional, destinadas a la educación formal, cuyo control e inspección corresponden al Estado y cuyos elementos y proceso están relacionados entre sí". Fueron las autoridades de los Estados liberales quienes crecientemente financiaron y ejercieron la conducción de este sistema.

2.2. ESTADO, EDUCACIÓN Y SOCIEDAD EN ARGENTINA

La finalización de la gesta emancipadora en América Latina no tuvo como correlato inmediato la constitución de Estados Nacionales. La eclosión de intereses y poderes sectoriales y locales producto de las fuerzas centrífugas desarrolladas a partir de la independencia, impidió que el incipiente sentimiento de nacionalidad fraguara en condiciones estables de integración nacional (Oszlak, O 1982). El componente idealista de la nacionalidad debió combinarse con la subordinación militar de los poderes locales y con la creación de espacios de intereses económicos comunes con el objetivo de integrarse al sistema económico mundial. Sólo en este momento estuvieron dadas las condiciones para que comenzara a generarse efectivamente el proceso de construcción del Estado-Nación.

El proceso de "estatidad" en nuestros países tuvo características marcadamente diferenciales a las europeas pues se desarrolló en contextos sensiblemente distintos. El marco jurídico-legal, por ejemplo,

cumplió un papel diferente. Como lo señala Zanotti (1984), en el caso europeo las constituciones se convierten en el "punto de partida de toda evolución". En nuestro caso, la Constitución "es un programa por realizar, una ambición por cumplir". Es por ello que no puede señalarse una necesaria confluencia entre el momento de aprobación del texto constitucional y la formación del Estado Nacional. Esta formación estuvo vinculada a la paulatina adquisición, por parte del Estado en consolidación, de un conjunto de capacidades entre las que cabe señalar: capacidad de externalizar su poder, de institucionalizar su autoridad, de diferenciar su control y de internalizar una identidad colectiva (Oszlak, o. 1978). Pero probablemente la característica más distintiva del proceso latinoamericano con referencia al europeo estuvo vinculada a las condiciones de los actores sociales. En primer lugar, la sociedad civil aún no había adquirido el carácter de "sociedad nacional" con anterioridad al surgimiento del Estado. Es por ello que Oszlack señala que fue un proceso de "mutuas determinaciones entre ambas esferas". En segundo lugar, porque la debilidad de actores económicos y sociales modernizadores obligaron al Estado en gestación a tener un peso más significativo que en Europa. Si, como analizamos con anterioridad, la marcada intervención de Estado liberal europeo en la educación fue un hecho excepcional frente al reclamo de no injerencia estatal en el desarrollo social, en el caso latinoamericano el protagonismo del Estado en muchos órdenes de la vida social fue su característica distintiva.

Distintos autores (Zermeño, S 1983; Barrington Moore 198,2) han señalado que en los países de desarrollo capitalista tardío el Estado ha debido desempeñar desde sus orígenes, junto a la unidad territorial administrativa, funciones económicas, de estructuración social y política, de cohesión social, etc. En el caso de los países latinoamericanos, esta tendencia estatista y centralista estaría profundizada por la tradición organizativa y cultural heredada de la etapa colonial (Veliz c. 1982). La convergencia de la propuesta liberal y la tradición borbónica previa, formó una cultura institucional fuertemente orientada a promover y a legitimar el protagonismo del Estado central.

En síntesis, como señala Daniel García Delgado (1994): "El Estado determinó fuertemente a la sociedad, apareciendo como modernizador, revolucionario, transformador o garante de un orden represivo, pero en todos los casos con una gran influencia sobre la sociedad. Si en los países centrales, la sociedad civil tuvo mayor autonomía y una dinámica menos dependiente del sector público, aquí, aun en épocas dominadas por las perspectivas liberales, no se liberó de una fuerte determinación. Esta característica le dio una particular vinculación que estuvo más cerca de la intervención y de la "fusión" que de una clara separación entre Estado y Sociedad"

Con esta impronta surgió el Estado en la región. Y esta fue una de las principales características distintivas de la relación entre Estado, sociedad y educación a lo largo del siglo. En cada período histórico esta relación se articuló en torno a modelos educativos dirigidos a atender las prioridades sociales definidas como tales principalmente por quienes tuvieron a su cargo la conducción del aparato estatal. Estos modelos también condicionaron fuertemente las demandas y las características de la participación de la sociedad en el proceso educativo. Antes de observar el escenario de ruptura que genera la crisis del Estado benefactor y la génesis de un nuevo tipo de Estado, analizaremos brevemente las funciones en torno a las cuales Estado y sociedad articularon su accionar en materia educativa.

2.2.1. LA FUNCIÓN POLÍTICA DE LA EDUCACIÓN: EL ESTADO OLIGÁRQUICO LIBERAL

A diferencia del Estado liberal-nacional europeo, el Estado en América Latina se consolidó como Estado oligárquico, es decir, una organización donde sólo tuvo posibilidad de participar el sector dirigente de la sociedad. De ninguna manera se hace referencia a un Estado sin contradicciones internas, pero sí a una estructura capaz de adquirir un gran poder de arbitraje frente a las diferentes fracciones del grupo dirigente. Este grupo estuvo constituido por una alianza entre los productores de bienes para el mercado internacional, exportadores e importadores y financistas (Kaplan M. 1969). Esta alianza no mostró características similares para el conjunto de los países de la región. El tipo de desarrollo económico y la vinculación que se estableció con los países centrales determinó en parte el carácter modernizador o no que adoptaron los sectores dirigentes.

Aquellos países que tuvieron poco que ofrecer a la demanda internacional y aquellos que se incorporaron al mercado a partir de reforzar los mecanismos de explotación en la hacienda o de constituir en su interior economías de enclave, tendieron a replegar su forma de organización política,

económica y social hacia el pasado. En estos países la educación no resultó necesaria para la producción y tampoco como mecanismo de legitimación política.

Argentina, en cambio, integró el grupo de países que ha sido denominado como de "modernización temprana" (Germani, G. 1987 y Zermeño, S. 1983). Fueron los países menos marcados por la etapa colonial, más influidos por una larga y heterogénea inmigración europea y que presentaron aptitudes ecológicas para producir aquellos bienes altamente demandados por las economías centrales. En estos casos fue necesario integrar a importantes sectores sociales al modelo productivo e incorporar un volumen significativo de mano de obra a partir de la inmigración (Rama G. 1986). El modelo también favoreció el crecimiento paulatino de los sectores medios y una mayor heterogeneidad social y cultural. Estos procesos permitieron atenuar la histórica dualización de las sociedades tradicionales.

En estos países el mayor nivel de heterogeneidad y fluidez social exigió una presencia más importante del Estado como agente integrador y hegemónico. Ello no implicó una apertura del Estado a la incorporación de nuevos sectores sociales en la conducción del poder público. El modelo de participación política continuó siendo muy restrictivo. Denominado por Natalio Botana (1985) como "el orden conservador", se trató de un modelo basado en el concepto alberdiano de amplias libertades civiles y restringidas libertades políticas.

Un modelo fuertemente excluyente en lo económico y lo político, que no brindó el acceso masivo a la propiedad, a la participación política, o a la movilidad social ascendente, encontró en la educación el mecanismo más idóneo para integrar y modernizar las sociedades. En este marco, el sistema educativo se constituyó con características fuertemente "estatistas y centralizadoras" (Tedesco J.C. 1986). Ello significa que fue el Estado Nacional quien asumió la tarea educadora por gestión propia o a través del control de las instituciones de tipo privado. Cabe destacar que a diferencia del centralismo francés, en este caso se trató de un centralismo no igualitario ya que en su dinámica concreta fortaleció al Estado en la búsqueda de una homogeneidad formal que no se correspondió con una realidad social marcadamente desigual y heterogénea.

En este marco, es posible afirmar que para nuestro país la función encomendada al sistema educativo en sus orígenes estuvo más vinculada con la esfera de lo político, que con lo económico. La educación jugó un papel preponderante en torno a la integración social, la consolidación de la identidad nacional, la generación de consenso y la construcción del propio Estado.

Sin embargo, el hecho de que la función principal de la educación no haya estado dirigida linealmente hacia lo económico no significa que la escuela no desempeñara ningún papel en ese sentido. Es verdad que la relación con la estructura económica no estuvo dada por la capacitación de trabajadores con calificaciones demandadas por el modelo. Ello se debió a que tanto la explotación extensiva de los campos, como la incipiente industria no requerían de mano de obra con una calificación técnica específica. Por otra parte, la eventual demanda de trabajadores más capacitados estuvo satisfecha por obreros provenientes de Europa, por lo general formados en el oficio. Por eso es posible plantear que tanto la transmisión del valor ético y económico del trabajo, como la capacitación de la mano de obra no fueron preocupaciones de los sectores dirigentes. De esta manera se explica por qué no fueron incluidos en el currículum oficial (Puiggros, A. 1990)

Pero sí, en cambio, la relación de la educación con la economía estuvo vinculada en un doble sentido:

a) En primer lugar, la estructura escolar permitió generar un sistema de estratificación social acorde con los intereses de los sectores dirigentes. Una base cada vez más numerosa a la que se le distribuyeron los elementos mínimos como para establecer un núcleo homogeneizado de contenidos culturales compartidos. Un sistema de enseñanza media más restringido que, aunque no mostraba funciones muy definidas, cumplía dos importantes tareas. Por un lado, dotaba de personal idóneo a la administración pública y al sector de transportes y servicios, y por el otro seleccionaba a la elite que, a través del acceso a la cúspide del sistema, se encontraba en condiciones de incorporarse al sector de dirección de la sociedad y del aparato estatal (Cassasus J. 1989).

b) En segundo lugar, la vinculación con la economía se estableció a partir del papel ideológico del sistema educativo. Una estructura y un currículum excesivamente centralizados y elaborados desde el puerto, contribuyó a que el proyecto económico agroexportador de la generación de los 80 adquiriese rápida hegemonía en todo el territorio nacional.

Al margen de las funciones manifiestas y latentes que desde los sectores dirigentes se proponían

para el sistema educativo, desde la perspectiva de la sociedad la demanda de educación fue creciente. Los sectores medios encontraron en el sistema educativo una alternativa eficaz para aumentar sus posibilidades de participación. La falta de educación era presentada como indicador de baja capacidad para el protagonismo político y como legitimadora de la exclusión de la sociedad nacional. Al mismo tiempo significaba la imposibilidad de acceso a bienes culturales, frecuentemente extranjeros, de los que podían participar los sectores tradicionales.

Si bien el acceso al sistema educativo no les permitió a los sectores medios una movilidad social automática, sí les permitió contar con mejores elementos para potenciar su demanda por una integración social y política plena. Demanda que, como en los casos de la universalización del voto y de la Reforma Universitaria, logró importantes conquistas en las primeras décadas del siglo XX.

En el caso del movimiento obrero, sus primeras posiciones frente al sistema educativo público no fueron similares a las de los sectores medios. En primer lugar, porque sus posibilidades de acceso a la educación, como en el caso de los sectores rurales, habían sido muy escasas. En segundo lugar, porque sobre fines del siglo XIX y principios del XX, predominaron en el seno del movimiento trabajador las concepciones anarquistas. Estas corrientes descalificaban todo tipo de educación desarrollada desde el Estado con el argumento de que sólo servían para transmitir "ideología burguesa". Desde estas perspectivas se acusaba a la educación oficial de esconder las leyes que rigen la evolución de la naturaleza y la sociedad y, por lo tanto, de ser un instrumento de dominación de los pueblos. Es así como desde un importante número de sindicatos obreros se propuso el desarrollo de una educación alternativa que fuese implementada por las propias organizaciones de trabajadores a través de la creación de "Escuelas Modernas", "Escuelas Libres" o "Escuelas Racionalistas". En este sentido se expidió, por ejemplo, el 3er Congreso de la Federación Obrera Argentina (FOA) realizado en 1903 cuando aprobó que: "... es urgente la necesidad de fundar escuelas libres, donde excluyendo toda educación sectaria se exponga al niño al mayor número de conocimientos, evitando así su deformación cerebral y preparando criterios amplios, capaces de comentar y comparar más tarde todo género de doctrinas".

Fueron los sindicatos socialistas quienes incluyeron por primera vez, en el 1er Congreso de la Unión General de Trabajadores (UGT), una demanda concreta referida al sistema educativo oficial: "Siendo una verdad establecida que hay un 59% de analfabetos en la población general de la República, es de desear que en 1904 se reduzcan en el presupuesto nacional las sumas destinadas a los gastos militares y se aumenten en la misma proporción las sumas destinadas a la educación común" (Barranco, D. 1986y Filmus, D. 1992).

Junto con una pequeña proporción de escuelas sindicales, la mayor parte de las experiencias educativas no oficiales correspondieron a las comunidades extranjeras y a la Iglesia Católica. Con el inicio del siglo XX estas iniciativas fueron perdiendo peso relativo frente a la expansión del sistema educativo oficial y quedando cada vez más bajo el control del Estado que se constituyó en la principal y casi excluyente agencia educativa (Tedesco J.C. 1986).

En síntesis, la etapa de génesis del Estado Nacional estuvo signada por la contradicción entre los ideales del liberalismo en sus manifestaciones locales, cuyos principios educativos estuvieron planteados en parte en la Constitución Nacional y en la Ley 1.420, y un modelo político, económico y social que, a pesar de mostrarse modernizador en un conjunto de aspectos, no logró incorporar a grandes sectores de la población.

Una de las principales consecuencias de esta contradicción se manifestó en el papel que comenzaron a desempeñar los sectores medios. La apertura de oportunidades educativas permitió que una importante porción de estos sectores accediera a la escolaridad media y superior. Estos grupos fueron los que posteriormente encabezaron los reclamos por producir un proceso democratizador similar en la estructura de poder político.

La segunda consecuencia fue que, a pesar de los importantes esfuerzos realizados para alcanzar la mencionada ampliación de oportunidades educativas, por ejemplo a través de la alfabetización para inmigrantes y la apertura de escuelas rurales, la misma no alcanzó para que los sectores más postergados de la población pudieran acceder y permanecer en el sistema. Los datos permiten constatar esta realidad. Por un lado, el aumento de la matrícula de la escolaridad básica fue notable: el 20% de los niños en edad escolar estaban incorporados a la escuela primaria en 1869; este porcentaje creció al 31 % en 1895 y al 48% en 1914. Por otro, el crecimiento educativo del país estuvo fuertemente limitado por los altos niveles de desgranamiento escolar. La tasa de desgranamiento de las escuelas de pendientes del Consejo

Nacional de Educación para la cohorte 1893/1898 asciende al 97% (Tedesco J. C. 1986).

El acceso del radicalismo al gobierno en 1916 encuentra a más de la mitad de los niños en edad escolar fuera del sistema. Al mismo tiempo, también encuentra profundas desigualdades educativas entre las diferentes regiones del país. En la Capital Federal estudian siete de cada diez niños; sólo dos o tres de cada diez lo hacen en provincias como Chaco, Formosa, Neuquén o La Pampa. Los límites del modelo también marcan las dificultades del Estado para asegurar las funciones definidas en este período para el sistema educativo. Algunas de estas funciones serán cumplidas con éxito por el Estado benefactor, otras se mantienen aún hoy como deudas pendientes con un importante sector de nuestra población.

2.2.2. EDUCAR PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO: EL ESTADO BENEFACTOR

El acceso del radicalismo al gobierno no significó un cambio en el eje en torno al cual se organizó el sistema educativo. Como ocurrió con respecto al modelo económico, los sectores que disputaron y, a través del voto universal, obtuvieron la conducción del Gobierno, no lograron articular un sentido alternativo al desarrollo educativo. Su propuesta se centró en cuestionar los aspectos elitistas y restrictivos del modelo y en reclamar una mayor participación.

Distintos autores (Weimberg, G. 1984; Rama, G. 1987) señalan que hizo falta la modificación de los requerimientos educativos del aparato productivo para que se transformaran también las funciones principales del sistema educativo. La necesidad de cambiar los patrones del crecimiento económico surge principalmente a partir de las nuevas coyunturas que se producen en el mercado internacional. Incipientemente en el transcurso de la Primera Guerra Mundial y con más fuerza a partir de la crisis del '30 y de la Segunda Guerra Mundial, la caída de las exportaciones de materias primas y de las importaciones manufactureras obligaron a desarrollar una industrialización sustitutiva. La ausencia de sectores en la sociedad civil con la capacidad económica y la decisión política para encabezar este proceso de industrialización obligó al propio Estado a tornar la iniciativa y a conducir el nuevo momento.

Sin embargo, los nuevos actores que surgieron al calor del modelo sustitutivo serán los encargados de cuestionar la legitimidad de un tipo de Estado que condujo un proceso de acumulación que no estuvo acompañado por políticas redistributivas ni mecanismos democratizadores del poder político (Murrnis M. y Portantiero J. C. 1987). De esta manera, es posible proponer que al contrario de lo que ocurrió en Europa, el keynesianismo entendido como la intervención activa del Estado en la economía surgió en la Argentina en la década de los '30, con anterioridad al Estado de bienestar que se va a desarrollar con toda su potencialidad recién a partir de la llegada del peronismo al gobierno.

De esta manera, los in lentos de restauración oligárquica (Graciarena, J 1984) ocurridos en la década, los '30 mostraron la incapacidad de los sectores tradicionales para restablecer la hegemonía de un sistema basado en la exclusión de las nuevas mayorías que emergieron junto con la industrialización (Rouquie, A. 1982).

El nuevo tipo de Estado fue denominado de distintas maneras en América Latina, según sus características predominantes y también según la perspectiva teórico-política desde la cual se lo analizó: Estado populista, Estado nacional-popular, Estado de compromiso, Estado social, etc. Sin embargo todas las visiones coinciden en algunos rasgos comunes. En lo económico profundizó el abandono de la idea del capitalismo del "laissez faire" y en el marco de las concepciones keynesianas ya señaladas, enfatizó su carácter marcadamente intervencionista. Sin cuestionar un orden económico basado en el mercado, intentó regularlo a partir de una planificación destinada a mejorar la racionalidad económica y de un poderoso desarrollo del sector público en áreas estratégicas de la producción y los servicios.

En lo político intentó expresar la alianza de los sectores favorecidos con el proceso de industrialización y el crecimiento del mercado interno. El carácter "movimientista" de las fuerzas políticas hegemónicas permitió que estas alianzas llegasen al poder, incorporando a la conducción del país a sectores históricamente marginados. El apoyo plebiscitario, la apelación constante a la movilización popular y el liderazgo carismático fueron algunos de los mecanismos que legitimaron permanentemente la coalición gobernante (García Delgado D. 1994).

En lo social, el Estado reconvierte en forma total su función. Dejó de ser el protector de los derechos individuales para transformarse en garante de los derechos sociales. Como tal, ejerció una

influencia decisiva en el proceso de redistribución de los recursos en favor de los sectores trabajadores. Al mismo tiempo desarrolló una intensa actividad en torno a responder a las apremiantes necesidades sociales (salud, vivienda, educación, etc.) de los grupos los sectores sociales más necesitados. No se trató sólo de una integración ciudadana a través del voto, sino de una integración social más plena a partir del creciente acceso a los bienes que la sociedad producía.

En este marco es posible plantear diferencias con el modelo anterior en lo que se refiere a la función conferida a la educación. La primera de ellas es que en el Estado oligárquico-liberal, la intervención oficial en materia educativa constituyó una excepción respecto de su abstención a participar en otras políticas sociales. En el caso del Estado benefactor, significó una de las estrategias *que* formó parte de una política social más general dirigida a incorporar a los nuevos sectores a la participación social. Ello habría permitido una mayor efectividad en la tarea integrada ora del sistema educativo. Las tasas de crecimiento de la matrícula educativa así lo demuestran.

Pero la diferencia que más nos interesa destacar es que en este contexto la educación fue incorporada no sólo como un derecho de los ciudadanos, sino también como estrategia de capacitación de mano de obra para satisfacer las demandas de la surgiente industria. La "formación del ciudadano" fue reemplazada paulatinamente por la idea de "formación para el trabajo" que posteriormente, a partir de las teorías del capital humano, se convertiría en "formación de recursos humanos". Los nuevos roles ocupacionales exigían una alfabetización básica que el sistema educativo debía brindar. También comenzaron a requerir ciertos niveles técnico-profesionales y conocimientos de oficios y especialidades que no podían ser aprendidos sólo en el lugar de trabajo y que los nuevos trabajadores, a diferencia de los inmigrantes, no poseían. Pero por sobre todas las cosas exigían una disciplina laboral que únicamente el sistema educativo podía brindar masivamente a millones de trabajadores rurales que provenían del interior del país. Estos sectores pasarían a constituir la principal fuerza laboral de las nuevas fábricas y talleres.

Para contribuir a estos objetivos se creó en 1944 la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional que desarrolló una importante variedad de modalidades de capacitación básica y profesional para jóvenes y trabajadores: Escuelas de Tiempo Parcial, Escuelas-Fábrica, Escuelas de Aprendizaje, Escuelas de Capacitación Obrera, Cursos Complementarios, Escuelas de Capacitación Profesional para Mujeres, Misiones Mono-técnicas, etc. (Wiñar D. 1979). Por su parte, el Primer Plan Quinquenal (1947-1951) también introdujo reformas en el sistema educativo y en particular en la educación técnica, con el objetivo de redefinir la relación pedagógica entre educación y trabajo y dotar al alumno de una orientación y formación profesionales más definidas. Una parte importante de estos cambios se encuentra reflejada en el texto de la Constitución aprobada en 1949 (Bernetti J. y Puigrós A. 1993). En esta misma dirección fue creada en 1952 la Universidad Obrera Nacional y se promovió el aporte educativo a la investigación científico-tecnológica, que en muchos casos estuvo íntimamente vinculada con la actividad productiva.

Todas estas reformas acompañaron un proceso que a nivel mundial se desarrolló en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Sobre fines de la década de los '40 comenzó a generarse una visión "económico-centrista" del papel de la educación. De la mano de las teorías de capital humano (Shultz, T. 1986), la educación dejó de ser vista como un gasto social para transformarse en una inversión que tenía como principal objetivo alcanzar una renta individual y social. Los factores considerados tradicionales por la economía clásica (materias primas, capital, trabajo y tecnología) ya no alcanzaban para explicar el crecimiento de los países. A partir de la teoría del "efecto residual" la capacidad de generar "capital humano" altamente calificado pasó a ser una de las más importantes ventajas comparativas en la carrera hacia el crecimiento (Camoy, M. 1967).

A partir del derrocamiento del Gral. Perón, esta concepción se profundiza con el surgimiento del modelo de Estado desarrollista. Este modelo es genéricamente definido como un sub-tipo de Estado benefactor que, ante una realidad que no parecía hacer posible la idea de crecer y distribuir al mismo tiempo, centró su acción en la promoción y conducción del desarrollo económico. La etapa distributiva debía ser una consecuencia posterior al período de crecimiento y acumulación. El Estado desarrollista, ante la declinación de la tendencia del crecimiento económico, enfatizó su papel en esta dirección, afirmándose en las concepciones de la CEPAL y munido del auxilio instrumental de numerosas técnicas planificadoras. Según esta perspectiva la recuperación del crecimiento será el motor que permitiría consolidar la democracia política, la justicia social y la modernización de la sociedad (Graciarena, J,

1984).

De esta manera las concepciones economicistas de la educación como inversión fueron fuertemente hegemónicas hasta mediados de la década de los '70, avanzada la crisis del Estado desarrollista. Sin embargo, en el período posterior al derrocamiento del presidente Arturo Frondizi, se generaron sensibles modificaciones respecto de la etapa anterior. El cambio en los sectores integrantes de la alianza gobernante implicó el creciente abandono de la perspectiva de la educación como un derecho social que el Estado debía garantizar para toda la población. La nueva alianza integrada por sectores empresariales más vinculados al capital extranjero, a la banca, a los productores de bienes exportables primarios y a grupos tecnocráticos, concibió que la participación de los sectores populares en el estilo de las décadas anteriores significaba un peligro para el modelo de acumulación propuesto. La restricción de la participación política a través de la democracia condicionada o de los gobiernos militares fue el signo principal del período.

Esta nueva situación puso en evidencia la contradicción existente entre el sentido modernizante que se quería imponer al crecimiento económico y el sentido elitista que adoptó el Estado desarrollista frente a las demandas de participación social y política plena de grandes sectores de la población.

En el ámbito educativo esta contradicción se manifestó, entre otros aspectos, en la formulación de discursos modernizantes y tecnocráticos en torno a la universalización y el papel de la educación en el crecimiento; y políticas a través de las cuales el Estado comenzó a desentenderse crecientemente de la distribución social de conocimientos a través de la escuela. Cabe destacar que en el breve período en que el radicalismo accedió al gobierno a través del presidente A. Illia se intentaron revertir estas tendencias, pero el escaso tiempo del que se dispuso impidió importantes reformas en este sentido.

Los efectos más sentidos de la contradicción antes señalada se manifestaron en el comienzo del deterioro de la calidad educativa brindada por el sistema. Mientras la demanda por educación siguió creciendo y se amplió la matrícula escolar en todos los niveles, los recursos destinados a las políticas educativas no se incrementaron en la misma proporción. Ello implicó un paulatino deterioro de las condiciones materiales de enseñanza que tuvieron en el salario docente la principal variable de ajuste.

Por otra parte, los sofisticados mecanismos de planificación educativa puestos en práctica con el objetivo de localizar el aporte de la educación hacia las demandas previamente definidas por las estrategias de crecimiento, contrastaban con una realidad donde los actores económicos y sociales mostraban sus propias lógicas de comportamiento.

Cabe destacar que en los períodos en los cuales los gobiernos militares adoptaron el modelo definido por Guillermo O'Donnell (1985) como Estado Burocrático Autoritario, la combinación entre un discurso modernizante en lo económico y la aplicación de las teorías de la Seguridad Nacional en lo político también impactó en el deterioro de la calidad educativa. La intervención de las Universidades ocurrida en 1966, la discriminación ideológica y política en los contenidos curriculares y en la selección de maestros y profesores y el éxodo masivo de docentes e investigadores al exterior, son ejemplo de la mencionada contradicción.

Por último, así como el Estado oligárquico-liberal, habiendo centrado su accionar en el papel político de la educación, también había concebido funciones económicas para el sistema educativo, el Estado benefactor atribuía la primacía al rol económico de la educación aunque no impidió que la misma desempeñara una importante función política. Poco estudiada por los historiadores de la educación, esta función se manifestó principalmente en dos sentidos.

En primer lugar, la escuela junto con el movimiento político y los sindicatos fue una de las instituciones que permitió que el gran movimiento poblacional de urbanización ocurrido en este período no alcanzara la conflictividad que adquirió en otros países de la región. La escuela se convirtió en uno de los principales instrumentos de socialización en las normas, valores y estándares de comportamientos urbanos para los millones de trabajadores que llegaron desde el medio rural.

Mucho se ha escrito acerca del peligro de "anemia" (en el sentido dado a este término por Durkheim) que produce el tránsito de una sociedad tradicional, en una sociedad urbana y moderna. La institución educativa cumplió con el requisito que Durkheim, siguiendo en este sentido a Comte, preveía para atender los peligros de anomia en las sociedades de alto grado de complejidad: la articulación entre sus funciones homogeneizadoras y diferenciadoras. Mientras que a través de su función homogeneizadora la escuela brindó su aporte a la incorporación de toda la población a las pautas, valores

y normas de un orden social emergente, mediante su efecto diferenciador se ocupó de dotar a los individuos de las condiciones exigidas para ocupar el lugar específico que la sociedad le brindaba. El efecto legitimador que cumplió la educación a partir del cumplimiento de estas funciones, permitió minimizar en parte las consecuencias de los conflictos sociales que se produjeron por las profundas transformaciones ocurridas en la sociedad argentina de aquella época.

La segunda de las funciones políticas que es necesario enunciar brevemente, está vinculada a la distribución de ideologías que explícita o implícitamente se efectuó a través del sistema educativo. Esta función fue claramente manifiesta en los contenidos ideológico-partidarios que contuvieron tanto el diseño curricular como los textos escolares de la época peronista. Pero también es importante señalar que el conjunto de los gobiernos de este período utilizó al sistema educativo para distribuir sus concepciones políticas. Las transformaciones curriculares realizadas con posterioridad a la Revolución Libertadora, aunque menos explícitamente, también son un ejemplo del papel ideológico que se esperaba desempeñara la escuela. Este papel no estuvo confiado únicamente a los contenidos. La modificación de las prácticas escolares también fue implementada con el mismo objetivo. La acentuación del carácter burocrático, jerarquizador y disciplinador de las normas que rigieron la actividad educativa en el período 1966/73 por ejemplo, permite observar el rol encomendado a la escuela en torno de la construcción de un orden autoritario.

Precisamente, la ruptura del modelo autoritario ocurrido en 1973 y la recuperación de la democracia coincidirán con el inicio de la declinación del tipo de Estado benefactor. El Estado burocrático autoritario se había concebido a sí mismo como un instrumento técnico-racional frente a los que consideraban como los principales obstáculos para el crecimiento y la modernización del país: la movilización política y social de las masas excluidas de la participación y la lentitud e ineficiencia de las democracias liberales. La paradoja principal es que, a pesar de haber obtenido indicadores positivos en lo que respecta al crecimiento industrial, los factores desencadenantes de su crisis fueron precisamente las movilizaciones sociales y el reclamo de la restauración de una democracia no proscriptiva que permitiera el retorno del general Perón al gobierno (O'Donnell G. 1986).

El período de expansión del modelo de Estado benefactor concluiría sin que las promesas realizadas en torno a las funciones del sistema educativo se cumplieran totalmente. La escolaridad se expandió en forma notable, sin embargo en 1970 cerca del 13% de los niños en edad escolar se encontraban fuera de la escuela primaria y el 29% de los jóvenes de 15 a 19 años no había culminado el nivel. Sólo el 12,7% de los argentinos mayores de 20 años había obtenido el título secundario y la tasa de escolarización del nivel medio era cercana al 36%.

El rendimiento del sistema también mostraba grandes déficits. La tasa de retención en la escuela primaria de la cohorte 1964/70 alcanzaba apenas el 44,5. En las escuelas rurales esta tasa descendía al 26,6%. Sólo el 26% de los niños que ingresaban a la escuela primaria egresaban en el lapso teóricamente esperado. En la escuela media la mitad de los alumnos abandonaba antes de terminar y sólo el 37% de los estudiantes egresaba en el tiempo normal.

Las desigualdades regionales continuaban siendo muy notorias. Cerca del 20% de la población era analfabeta en provincias como Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy y Santiago del Estero. Sólo 1 de cada 3 habitantes mayores de 14 años había terminado la escuela primaria en Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Misiones y Santiago del Estero.(Braslavsky, C y Krawczyk, N. 1988)

Por último, cabe destacar que las promesas propias del siglo XIX respecto de la función de la escuela en tomo a la formación ciudadana y la educación para la democracia se encontraban en cuestión en los finales de la década de los '60. La escasa vigencia de las instituciones republicanas y de los derechos civiles y el uso de la violencia como mecanismo para dirimir los conflictos políticos estaban indicando una socialización ciudadana en pautas de comportamiento social profundamente autoritarias e intolerantes.

En este mismo sentido Peter Waldman (1982) señala que la violencia política era sólo uno de los síntomas de anomia social que se manifestaban en la sociedad argentina de inicios de los '70. El autor sostiene que un conjunto de indicadores mostraban una preocupante falta de cohesión social. La evolución de la criminalidad violenta, el aumento de los conflictos familiares y la disminución del número de personas con disposición a ejercer una profesión con finalidades religiosas (seminaristas y sacerdotes), corroboran para Waldman una creciente tendencia a la anomia producto de las transformaciones socio-económicas y políticas de la época. Profundas transformaciones a las que el

papel integrador de la escuela no habría alcanzado a procesar de manera armónica.

2.2.3. CRISIS DEL ESTADO BENEFADOR Y RECUPERACIÓN DE LO POLÍTICO COMO FUNCIÓN PRINCIPAL DE LA EDUCACIÓN

A mediados de la década de los '70, el modelo de Estado benefactor a nivel internacional comenzó a mostrar marcados signos de agotamiento. (Pedro F. 1993). La imposibilidad de sostener políticas redistributivas en el marco de profundas crisis fiscales agravadas por la brusca subida de los precios del petróleo, provocó un nuevo fenómeno. Por primera vez desde la aplicación de las políticas Keynesianas en 1930, no era posible salir de la crisis a partir de una intervención más activa del Estado.

Cabe señalar que en nuestro país la declinación del Estado benefactor encontró su momento más crítico a partir del año 1975. En el período 1.960/75 el PBI argentino había crecido a una tasa promedio del 4.4% anual (Ferrer A. 1982). En el año 1975 el proceso de estanflación (alta inflación y recesión) alcanzó niveles alarmantes y fue también a partir de este año cuando la Argentina quebró su ciclo de crecimiento sostenido para ingresar en un período de estancamiento, desinversión y desindustrialización que se mantendría hasta el inicio de los '90. Tres tipos de gobiernos diferentes administraron la crisis del Estado benefactor en la Argentina. El gobierno peronista (1973-7fi), el gobierno militar (1976-83) y el gobierno radical (IQS3-SQ). Aun aplicando políticas diferentes, comienzan a generar las condiciones para el posterior surgimiento de un nuevo tipo de Estado: el Estado post-social.

A nivel mundial, durante este período se inició un proceso de marcado pesimismo respecto del aporte de la educación a la economía. Como veremos más adelante, este pesimismo estuvo sustentado tanto en la crisis económica mundial, como en la vigencia de teorías que enfatizaron únicamente el papel de la educación en torno a la reproducción de las desigualdades socio-económicas.

En la Argentina es posible proponer que, aunque con signos opuestos entre sí, el conjunto de los gobiernos que condujeron el Estado en este período priorizó la función política de la educación en detrimento de su papel económico. La particularidad de nuestro caso consiste en que la desestimación del rol económico de la educación comenzó poco antes de la crisis de crecimiento que se verifica a partir de 1975. Si se pudiera resumir el papel central que la educación desempeñó en cada uno de los gobiernos citados, aun a riesgo de caer en una excesiva simplificación, es posible presentar el siguiente esquema:

1973-1974: Educación para la liberación
1974-1983: Educación para el orden
1983-1989: Educación para la democracia

El haber colocado el año 1974 como el momento del inicio de la segunda etapa se debe a que, si bien según la opinión de un conjunto de autores (Di Tella, G. 1983, Del Riz, L. 1984), el "Rodrigazo" marcó el momento del quiebre de la tendencia económica, en el aspecto educativo la fractura se puede ubicar con la renuncia del Dr.]. Taiana y la asunción del Dr. Ivanicevich en el Ministerio de Educación (Garzón Valdez E. 1983, Cano D. 1985, Braslavsky C. 1985).

A) EDUCAR PARA LA LIBERACIÓN

La particularidad del primer período radica en que se desvalorizó el papel de la educación en torno a la economía cuando aún no había declinado el crecimiento. Ello fue coherente con la perspectiva de la amplia alianza de sectores sociales nacionales que apoyaron al peronismo en su retorno al poder (Di Tella G. 1983). Las posibilidades de autonomía y crecimiento económico autosostenido se concibieron más como una decisión política que como el fruto de una estrategia que permitiera incorporar al conjunto de los actores económicos capaces de generar una correlación de fuerzas que hiciera posible alcanzar las condiciones materiales para su concreción.

En esta etapa la educación fue concebida como un mecanismo eficaz para la redistribución de los bienes económicos y las oportunidades sociales y como instrumento de "concientización" respecto del Proyecto Nacional. El papel de la educación como derecho social recuperó la centralidad, reemplazando la concepción desarrollista de la formación de recursos humanos. Precisamente, la

principal crítica al modelo anterior radicó en el sometimiento de las políticas educativas a la demandas de un desarrollo económico vinculado principalmente con la concentración de riquezas. (CONADE, 1974).

En lo que respecta a la ampliación de oportunidades, el Plan Trienal 74/77 priorizó la expansión del nivel primario y la educación de adultos. Para garantizar el cumplimiento de estas políticas se procuró complementarlas con el conjunto de estrategias sociales (alimentarias, sanitarias, etc.) (Plan Trienal 1974/77).

La función política de la educación estuvo reforzada en su papel ideológico, explícitamente enunciado en los documentos oficiales: "Nuestra Revolución asume una política educacional que delimita como principal objetivo la liberación nacional, lo cual implica la nacionalización de la educación, que se define prioritariamente por la construcción e integración a la dinámica social de los auténticos valores de la comunidad nacional" (proyecto educativo del Gobierno Popular 1973). Esta función ideológica también alcanzó a la Universidad, como lo señala el rector de la UBA, Rodolfo Puiggrós: "... lo fundamental es que toda Universidad ya sea estatal o privada, refleje en su enseñanza la doctrina nacional e impida la infiltración del liberalismo, del positivismo, del historicismo, del utilitarismo... de todas las formas con las que se disfraza la penetración ideológica en las casas de estudio" (Ciencia Nueva Nro. 25 1973).

La muerte del general Perón y el reemplazo del Dr. Taiana por el ministro Ivanissevich marcó el inicio de la etapa en la cual el objetivo central de la política educativa se constituyó en torno a la necesidad de "restablecer el orden". Sin embargo, no es sino hasta después del 24 de marzo de 1976 cuando esta intención encuentra posibilidades plenas de aplicación. En el último período del gobierno democrático derrocado en 1976, la intención de disciplinar y ordenar el funcionamiento de las instituciones educativas y a través de ellas a la sociedad, se encontró en abierta contradicción con el clima de caos y violencia generalizada que imperó en el conjunto de las relaciones sociales. Es precisamente este clima el que brinda los argumentos que necesitaban los sectores que, una vez más, irrumpieron en el orden constitucional y conculcaron las posibilidades de participación de la ciudadanía.

B) EDUCAR PARA EL ORDEN

Existe consenso en que la intervención militar de 1976 se apartó de la tradición restauradora de los golpes de Estado que en la Argentina se sucedieron a partir de 1930 (Rouquié A. 1982; Potash 1981). En efecto, las intervenciones anteriores tuvieron como objetivo principal declarado generar las condiciones para recuperar la institucionalidad democrática. En el caso del "Proceso de Reorganización Nacional", este objetivo también fue mencionado. Sin embargo en la proclama revolucionaria estuvo complementado por la afirmación de que el Proceso tenía "objetivos pero no lazos" para realizar las transformaciones necesarias a fin de garantizar una transición en la dirección buscada. Es por ello que, entre otros aspectos, fue la primera vez que un gobierno militar fijó un mecanismo institucionalizado de sucesión presidencial sin recurrir a los civiles ni a las formas democráticas.

El restablecimiento del orden y la seguridad, la modernización del país mediante la reforma del Estado y la vigencia del mercado como mecanismo regulador, el saneamiento moral mediante la lucha contra la corrupción y la especulación, y la reforma del sistema educativo en dirección a transmitir normas y valores que garantizaran la vigencia del modelo autoritario, son los principales objetivos que se fijó el gobierno del Proceso (A. Spitta 1982).

La educación jugó un papel político trascendente en este período: aportar a garantizar el orden social necesario para poder realizar las transformaciones planteadas. Al poco tiempo de haber asumido su cargo, el ministro R. Bruera fue explícito respecto a este objetivo: "Tendrá primacía inmediata en la acción del gobierno de la educación, la restauración del orden en todas las instituciones escolares. La libertad que proclamamos como forma y como estilo de vida, tiene un precio previo, necesario e inexcusable: el de la disciplina" (*Clarín*, 14 de abril de 1976). Únicamente en el período en el que la conducción del Ministerio de Educación estuvo a cargo del Ing. Carlos Burundarena, se intentaron privilegiar estrategias educativas que volvieron sobre el objetivo de formar recursos humanos para el desarrollo económico.

Siguiendo el documento "Educación, autoritarismo y democracia" (Filmus D. 1988) es posible afirmar que el retorno a la función política de la escuela, ahora en el sentido inverso al del período

1973/74, estuvo planteado en torno al mecanismo que Foucault (1981) define como "modalidad disciplinaria". Ella es "la modalidad que implica coerción ininterrumpida, constante, que vela sobre los procesos de la actividad más que sobre sus resultados y se ejerce según una codificación que reticula con una mayor aproximación el tiempo, el espacio y los movimientos". Esta modalidad se implementó sobre los dos órdenes que, según B. Berstein (1975) conforman la cultura escolar: el orden instrumental y el orden expresivo. Aunque es difícil proponer una división taxativa entre las formas que adquieren ambos órdenes, es posible señalar que el orden instrumental hace referencia al conocimiento educacional públicamente validado y se expresa en la definición del currículum y en las formas de transmisión pedagógica. El orden expresivo, por su parte, se refiere a la transmisión de valores y se encuentra más vinculado a las formas de disciplina que se definen en la organización de la escuela, en la relación de las instituciones con el exterior y en los ritos que rigen su comportamiento cotidiano (Brunner J. 1985 y Filmus D. 1988).

De acuerdo con lo afirmado por G. Tiramonti (1985) es posible plantear que las principales políticas desarrolladas en función del orden expresivo en este período fueron:

a) la clausura de los mecanismos de participación social en la orientación y conducción del sistema de enseñanza, b) el disciplinamiento autoritario de todos los agentes comprometidos en la actividad educativa y c) la transferencia de la lógica burocrática (en el sentido weberiano) al ámbito escolar.

En cuanto al orden instrumental, las estrategias estuvieron centradas en a) la exclusión de los docentes y contenidos curriculares que no brindaban garantía ideológica, b) el vaciamiento de los contenidos socialmente significativos y de los modos procesuales de construcción del conocimiento (Entel A. 1985) imprescindibles para una participación social plena, y c) la distribución, a través del currículum oculto, de pautas de socialización individualistas y falsamente meritocráticas (Filmus D. 1988).

La combinación de las estrategias hacia ambos órdenes permitió vaciar la escuela de contenidos sustantivos para reemplazarlos por formas que tendían a socializar niños y jóvenes de manera autoritaria, jerarquizada y discriminatoria. En otras palabras, el rol político de la educación en este período estuvo centrado en la concepción de que el orden y la disciplina debían convertirse en funciones mucho más importantes que el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Tomando en cuenta estos elementos, en el próximo capítulo veremos cómo la transferencia de las escuelas primarias a las jurisdicciones no se realizó con el objetivo de dotar a los establecimientos de mayor capacidad de decisión y de adecuación a las realidades locales. La lógica con que fue realizada la transferencia estuvo fuertemente vinculada con una racionalidad economicista y de supuesta eficiencia administrativa (Hevia Rivas R. 1991). De ninguna manera los aspectos vinculados a la participación y a la mejora pedagógica fueron tenidos en cuenta. Como ejemplo se puede citar la circular que la Subsecretaría de Educación envió a los colegios el 20/2/78: "Los maestros y profesores no intervendrán en la formulación de objetivos, caracterizaciones y nómina de contenidos. Es necesario aceptar de una vez por todas que la función docente consiste en educar y que su titular no debe ser sustraído de esta labor con intervenciones que finalmente carecen de mayor efecto...." (Tedesco J.C. 1985).

El objetivo economicista de la descentralización quedó de manifiesto en la merma que tuvieron las erogaciones educativas totales en el período en cuestión. El porcentaje de los gastos del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales para la finalidad educación disminuyó del 16,3% en 1975 al 10,9% en 1978. Aunque se carece de investigaciones comparativas acerca de cuánto disminuyó la calidad de la educación de esta época, no es difícil suponer que el proceso de transferencia significó un aumento de la segmentación regional del servicio educativo.

En este marco las principales evaluaciones del impacto del Proceso de Reconstrucción Nacional en el ámbito educativo muestran que el mismo no se manifestó en la disminución de la matrícula estudiantil. Ello sólo ocurrió en la educación de adultos y en la Universidad. Las consecuencias más importantes se evidenciaron en el deterioro de la calidad de la educación y en la pérdida de la homogeneidad cualitativa que habría caracterizado al sistema educativo argentino de las primeras etapas (Tedesco J.C. y otros 1984).

Por último, cabe destacar que a pesar de que los objetivos que el gobierno militar se había propuesto en torno a la transformación del Estado no fueron cumplidos, este gobierno generó las condiciones para que la crisis del Estado benefactor adquiriera características irreversibles.

Respecto de la crítica inicial efectuada al tipo de Estado vigente, la única estrategia que se

adoptó fue la restricción de los recursos destinados a las políticas sociales. La modernización de la administración pública en cambio, no fue llevada adelante. No se mejoró la calidad de los servicios brindados por el Estado ni se disminuyó sensiblemente el número de sus empleados. Tampoco se avanzó en forma sustantiva en un proceso de privatizaciones ni en el abandono de una activa participación del Estado en el escenario económico. Por el contrario, la intervención del Estado en diferentes grupos económicos en crisis, colocó bajo el control público alrededor de 10 veces el monto de las empresas públicas privatizadas (Ferrer A. 1982).

El proceso de saneamiento moral de la estructura oficial prometido por la Junta Militar en sus primeros documentos tampoco fue cumplido. La corrupción y la especulación financiera tanto en el ámbito público como privado fue una de las características presentes en todo este período (Spitta A. 1982).

Si los cambios producidos a nivel de la estructura del Estado fueron escasos, ¿cómo es posible explicar que este gobierno haya producido las condiciones para el ocaso definitivo del Estado de bienestar? Entre otros, dos factores parecen ser determinantes:

1) en lo económico, el período 1976/83 dejó una herencia de endeudamiento externo e interno, crisis fiscal y proceso inflacionario que deberá enfrentar el gobierno democrático que asume en 1983. En lo que respecta al aparato estatal, la ineficiencia, la baja calidad, la burocratización y el encarecimiento de los servicios públicos profundizaron el cuestionamiento a la capacidad del Estado para gestionar eficientemente estas empresas;

2) a pesar de la importancia de estos procesos, un conjunto de actores señalan que la mayor herencia del período 76/83 ha sido la ruptura del tradicional equilibrio social y político que históricamente existiera en la Argentina. Denominado de diferentes maneras (*empate histórico* por J.C. Portantiero 1984 *Equilibrio dinámico* por M. Cavarozzi 1983), esta paridad de fuerzas garantizó a los actores en pugna un papel más vinculado con la capacidad de veto de las estrategias de sus oponentes que una posibilidad de estructurar un proyecto histórico propio (Sidicaro R. 1982). La concentración del poder económico en menos propietarios, la disminución del peso cuantitativo y cualitativo de los sectores obreros y la crisis en la que se encontraron los grupos medios, fueron realidades que incidieron fuertemente en las condiciones en que se desarrollaron los conflictos económico-políticos a partir del retorno de la democracia (Delich E 1983).

C) EDUCAR PARA LA DEMOCRACIA

Le correspondió al gobierno democrático asumido en diciembre de 1983, administrar la etapa más crítica y quizás la última del Estado de bienestar keynesiano surgido a partir de mediados de la década de los '40. Las herencias del período autoritario ya mencionadas y las propias limitaciones políticas condicionaron seriamente su capacidad de revertir la crisis de un modelo de Estado que se había iniciado una década atrás. No tuvieron éxito sus primeras tentativas de recuperar la capacidad de intervención del Estado para atender al mismo tiempo las fuertes demandas acumuladas tanto desde el sector externo como del interno. Tampoco tuvieron éxito las tardías estrategias dirigidas a privatizar y reformar el Estado en el marco de una credibilidad decreciente y un avanzado proceso inflacionario (Caretá Delgado D. 1994).

En la práctica, con la excepción del período de vigencia del Plan Austral, durante el gobierno del Dr. Alfonsín, las tendencias principales se manifestaron en torno a la declinación del crecimiento productivo, la desinversión, la caída del empleo, la concentración económica y la alta inflación (Minujim A. 1992).

En lo que respecta al orden político, el diagnóstico principal por parte de las primeras autoridades democráticas estuvo centrado en la necesidad de transformar una cultura autoritaria. Parte de este diagnóstico estaba vinculado con la capacidad del gobierno militar de penetrar "capilarmente" la sociedad mediante valores y pautas de comportamiento autoritarios (O'Donnell G. 1985). Los continuos intentos de desestabilización del sistema institucional por parte de sectores de las FF AA durante este período mostraron que era necesario mantener presente en la ciudadanía la conciencia respecto a la defensa del sistema democrático.

En consonancia con este objetivo, la función política principal de la educación estuvo dirigida a desmantelar el orden autoritario a partir de la transmisión de valores democráticos. En cierto sentido se

privilegió el papel originario que desempeñó el sistema educativo en las últimas décadas de siglo XIX con el objetivo de generar una cultura participativa por parte de la ciudadanía. Habiendo sido el sistema educativo uno de los principales instrumentos para la afirmación de las concepciones autoritarias por parte del anterior gobierno, la acción de la gestión del presidente Alfonsín en torno a la democratización de las relaciones sociales en la educación fue trascendente.

Sin embargo, es posible proponer que la gestión educativa del gobierno radical manifestó una visión restringida de los elementos que constituían la esencia del orden disciplinador construido en el período 1976/83. Percibieron principalmente aquellos factores que afectaron lo que anteriormente habíamos definido como orden expresivo. En esta dirección se absolutizó el papel del Estado en la transición democrática en torno al cambio de las normas, reglamentos y prácticas que permitieran desmontar el sistema autoritario que rigiera en la etapa anterior. Pero en lo que respecta al orden instrumental, los cambios realizados en el primer período sólo estuvieron vinculados a los contenidos de las materias dirigidas a la formación cívica y ciudadana.

Como señalamos anteriormente, no cabe duda de que reconstruir las escuelas como ámbitos de convivencia democráticos era una de las tareas prioritarias del nuevo período. Más aún, es impensable (e imposible) una educación de calidad en el sentido integral del concepto en el marco de situaciones donde predomina la lógica burocrática, la falta de participación, la intolerancia y la discriminación ideológica. En este aspecto el avance obtenido en los primeros seis años de gobierno democrático fueron sustantivos. Sin embargo, en muchas ocasiones al absolutizar los aspectos vinculados con la transmisión de valores ciudadanos, no se adoptaron las políticas necesarias para dismantelar la estructura autoritaria construida en torno al orden instrumental. Como ya fuera mencionado, este orden estuvo fundamentado en el deterioro y la diferenciación de la calidad educativa brindada.

De esta manera, las principales acciones desarrolladas desde el Ministerio de Educación de la Nación estuvieron dirigidas a la autorización del funcionamiento de los centros de estudiantes a nivel secundario y universitario; la reincorporación de los docentes cesanteados en el período autoritario; la supresión de los exámenes de ingreso en la escuela media y la posibilidad del ingreso irrestricto en las universidades; la modificación del régimen de evaluación de conocimientos adquiridos abandonando la escala numérica por otra conceptual; la modificación de los planes de estudio de formación moral y cívica del nivel secundario; la normalización de las universidades públicas, etc. (Braslavsky C. y Tiramonti G. 1990).

Las transformaciones orientadas a elevar la calidad de la educación en base a profundas modificaciones curriculares, una nueva estructura del sistema, la descentralización de los servicios, la generación de nuevas formas de vinculación con otros actores sociales, el desarrollo de mecanismos de evaluación de la calidad educativa, la realización de acuerdos interjurisdiccionales sobre contenidos de la enseñanza, etc., no fueron llevadas a la práctica, se implementaron sobre el final de la gestión o sólo abarcaron el espacio de experiencias piloto.

Una situación similar puede señalarse respecto del importante proceso de debate educativo que significó el Congreso Pedagógico Nacional. El gobierno democrático supo generar un amplio espacio para la discusión, sin embargo no logró comenzar a implementar los acuerdos allí alcanzados.

Cabe destacar que esta parcial intervención del Estado Nacional en torno a la transformación de la educación, fue complementada en algunas jurisdicciones con profundos cambios en los contenidos y en las prácticas educativas. La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, La Pampa, Santa Fe y Río Negro, entre otras, desarrollaron importantes procesos de mejora de la calidad educativa.

En síntesis, la recuperación de la democracia significó también la recuperación del rol protagónico del Estado docente en los discursos oficiales. Sin embargo, el electo democratizador de la intervención estatal en la realidad escolar fue solo parcial. Ello se debió a que el importante rol desempeñado en el dismantelamiento del orden autoritario no estuvo acompañado de políticas educativas dirigidas a retomar su responsabilidad en torno a brindar reales posibilidades de acceso a una educación de calidad para todos los argentinos.

Este proceso, que significó un notorio avance respecto de la situación anterior, también produjo situaciones contradictorias y a veces violentas. Modificar las formas, pero manteniendo los contenidos, generó mayores condiciones para que los actores del proceso educativo, en particular los estudiantes de escuelas medias, expresaran su disconformidad con la falta de atractivo y significación social de los

conocimientos escolares. La derogación de las normativas disciplinarias impidió que la insatisfacción estudiantil estuviera en condiciones de ser encauzada a través de los métodos "autoritarios". Pero en muchos casos tampoco pudo ser contenida por la "autoridad" genuinamente ganada por el saber docente y el interés por el estudio de nuevos contenidos escolares. De esta manera en ciertos momentos de la primera etapa democrática se vivió una situación paradójica. La ausencia de transformaciones profundas de las condiciones escolares de aprendizaje permitió que desde algunos sectores se propusiera un retorno al orden educativo autoritario como reacción ante las manifestaciones de disconformidad estudiantil.

Un proceso similar ocurrió con el Estado a nivel nacional. Su capacidad en la construcción de un sistema democrático de convivencia no tuvo correlato en la posibilidad de generar las condiciones socio-económicas que la mayoría de la población reclamaba. La situación de hiperinflación, el estancamiento económico, la distribución regresiva de los ingresos, la ineficiencia del gasto público, el enfrentamiento corporativo, el aumento de la marginalidad y los conatos de violencia anómica en distintos lugares del país, contribuyeron a generar un creciente consenso respecto a la característica terminal de la crisis del modelo de Estado vigente.

El Estado de bienestar continuó adquiriendo paulatinamente las características de un "Estado de malestar" (Bustelo E. 1993). Ya no se encuentra en condiciones de satisfacer el conjunto de demandas que le plantea la sociedad, particularmente las de los sectores más necesitados.

Un nuevo tipo de Estado comienza a ocupar el centro de la escena. En este escenario habrá que redefinir cuál es la función que debe desempeñar la educación.

2.2.4. EL ESTADO POST-SOCIAL

La década de los '80 ha sido definida por la CEPAL como la década perdida para América Latina. El PBI por habitante descendió en el período 1981-90 en un 9,6%; también decrecieron la tasa de inversión y el ingreso medio urbano. Al mismo tiempo, la tasa de inflación, el endeudamiento externo y la desigual distribución de la riqueza, se colocaron entre los más altos del mundo.

En este marco existe consenso en que el Estado benefactor se encontraba, sobre fines de los '80, en una crisis sin precedentes. En lo administrativo se le atribuye un alto nivel de ineficiencia, de burocratización y de centralismo. En lo social se le critica la escasez de recursos para distribuir y su tendencia a no favorecer a través de las políticas asistenciales a quienes más las necesitan. En lo político se cuestiona su capacidad de sostener la gobernabilidad en el marco del aumento de las demandas corporativas y sectoriales insatisfechas. En lo económico se señala su imposibilidad de sostener el pleno empleo, su escasa capacidad empresarial y su dificultad para conducir con éxito el modelo de desarrollo.

Por otra parte, la marcada tendencia hacia la globalización también disminuye la capacidad de decisión del Estado nacional. En un mundo que avanza hacia "un solo mercado de bienes, servicios, tecnología y capital" (García Delgado, D. 1994) Y donde los flujos financieros se mueven a una velocidad sin precedentes, las limitaciones a la intervención del Estado no solo están impulsadas desde las situaciones internas. También están fuertemente condicionadas por poderosos factores de decisión externos: En el caso de economías con una gran vulnerabilidad frente a las condiciones del mercado internacional como la nuestra, los organismos financieros internacionales pasan a desempeñar un rol preponderante.

Como suele ocurrir respecto de los fenómenos sociales que se desarrollan en los países latinoamericanos, este proceso de deterioro del papel del Estado de bienestar se presentó como un correlato de la crisis de los Estados que emergieron en los países centrales a partir de la post-guerra. Sin embargo, existió un conjunto de características distintivas que exigen un análisis particular que permita dar cuenta de las especificidades del proceso.

En primer lugar, la crisis del Estado benefactor se produjo en los países desarrollados en momentos en que se habían cumplido los principales desafíos para los cuales este tipo de Estado había sido creado. Algunos de estos desafíos estaban vinculados a la incorporación de casi toda la población a la ciudadanía y al trabajo (o al seguro social), la vigencia de un orden social legítimo, la obtención de crecientes niveles de acceso a los bienes sociales básicos por parte de toda la población, la existencia

de un orden administrativo eficiente, etc. (Tedesco J.C. 1990).

En segundo lugar, en el caso de un conjunto de países desarrollados, la crítica a la intervención del Estado en la economía no significó necesariamente una crítica similar al papel del Estado en lo que respecta a su rol redistribuidor. Dicho en otros términos, se discutió principalmente el componente "keynesiano" del Estado, y no se cuestionó tanto su aspecto "benefactor" (Isuani A. y otros 1991). Ello se debe, en parte, a que el papel social del Estado en muchos de estos países precede en décadas a su rol activo en la economía. A partir de este rol distributivo, se pretendió que realizara un aporte fundamental en torno al mantenimiento del orden social y a las necesidades de legitimación y apoyo político que surgieron a partir de la extensión del sufragio universal. Esta función no parece dejar de tener vigencia en la actualidad, ya que en los últimos años se verifica un aumento constante en el gasto social de la mayor parte de los países centrales (OCDE, 1985, en Isuani A. y otros, 1991. y Calcagno E., 1993).

En tercer lugar, en estos países, el sostenimiento de las políticas sociales a partir del retiro de la acción estatal de un conjunto de esferas de la vida pública tiene que ver, precisamente, con la necesidad de atemperar el impacto social que genera la racionalización y el repliegue del Estado respecto de la intervención económica directa.

Tomando en cuenta estas diferencias, es posible afirmar que en nuestro país estamos asistiendo a una profunda transformación en el modelo de Estado. El Estado emergente ha sido denominado de diferentes maneras: Estado post-social, Estado neoliberal, Estado democrático-liberal, etc. Se trata de un Estado que abandona su papel interventor en la economía para pasar a cumplir un rol de garante de las reglas de juego, privatizando sus empresas y transfiriendo al mercado la capacidad de conducir el modelo de desarrollo y de distribución de bienes. Tiende a favorecer un modelo de acumulación orientado más a la competitividad externa que al mercado interno. Procura modernizar y eficientizar su capacidad de gestión, atacando el desempleo encubierto a partir de reducir el empleo estatal y descentralizando o regionalizando muchas de sus funciones. Fija como uno de sus objetivos principales el equilibrio fiscal reduciendo el gasto público y aumentando su capacidad de recaudación impositiva. Estamos frente a un Estado que se repliega sobre sí mismo transfiriendo responsabilidades hacia el mercado y la sociedad civil.

Ahora bien, existe un alto grado de consenso respecto de la necesidad de lograr el equilibrio de las cuentas fiscales y de la modernización del Estado. En algunos sectores este consenso se extiende hacia la necesidad de disminuir drásticamente el número de empleados públicos y limitar la acción del Estado empresario. Desde esta perspectiva se muestra que a partir de los cambios operados en los últimos años, la economía argentina ha recuperado su estabilidad monetaria alcanzado en el período de vigencia del "plan de Convertibilidad" altas tasas de crecimiento en sus PBI. Desde otros sectores se plantea el peligro de que el achicamiento del Estado no sea acompañado por el aumento de su capacidad de regulación (Isuani A.1995). La concentración del poder económico, el aumento de la desigualdad social y la anomia en los comportamientos sociales respecto al cumplimiento de las normas, inclusive las legales, serían las principales consecuencias del proceso.

Por otra parte, junto con la necesidad de reformar el Estado, también existe un alto grado de acuerdo en torno a la necesidad de profundizar los procesos de democratización entendida, desde una perspectiva integral que va más allá de la vigencia de las instituciones constitucionales. Este proceso implica no sólo la superación de la persistente inestabilidad política, sino la ampliación de las posibilidades de participación integral del conjunto de los actores sociales y una creciente justicia social a partir de la satisfacción de las necesidades materiales y culturales de todos los sectores de la población.

Sin lugar a dudas, uno de los principales debates de la época está centrado en cómo combinar la democratización concebida en el amplio sentido ya explicitado, con la modernización del Estado. La tendencia integradora de los procesos de democratización confronta con los aspectos excluyentes de las políticas de ajuste y modernización. Planteado en los términos que lo enuncian F. Calderón y M. dos Santos (1993), "si los gobiernos y otros actores sociopolíticos buscan democratización sin modernización del Estado se generara ingobernabilidad. Si los gobiernos privilegian una modernización del Estado orientada mecánicamente por el objetivo de reducir el gasto público pueden llegar a desnaturalizar el régimen democrático".

En este marco es necesario poner en discusión, entre otros, dos elementos centrales. El

primero de ellos es cómo generar estrategias de desarrollo que impliquen procesos de integración social. Este elemento se encuentra al margen de las posibilidades abarcativas de este trabajo y será tratado más adelante únicamente en relación con el aporte que la educación puede realizar en esta dirección.

El segundo de los elementos está relacionado con el papel de las políticas sociales. A diferencia de las estrategias de ajuste implementadas en décadas anteriores, basadas principalmente en lograr un equilibrio en el balance de pagos generando un superávit en la balanza comercial, las actuales políticas procuran el equilibrio tanto por el gasto como por los ingresos del sector público (Bustelo E. 1993). El techo alcanzado por el lado de los ingresos en momentos en que el impacto de la recesión producto de factores estructurales y coyunturales, determina una fuerte tendencia a restringir el gasto público, en particular el destinado a las políticas sociales. Ello implica, no sólo suprimir algunas instituciones del Estado benefactor, sino desvalorizar sus productos disminuyendo la calidad de las prestaciones y servicios brindados (Isuani A. 1991).

Esta tendencia es enfrentada por las concepciones que plantean la imprescindibilidad de sostener y mejorar las políticas sociales. Estas perspectivas se sustentan en que el proceso de crecimiento de los últimos años no ha podido detener las consecuencias de exclusión social que plantea el nuevo modelo. Más aún, las nuevas tecnologías combinadas con las transformaciones en los procesos productivos permiten prever que la tendencia a la expulsión de mano de obra se puede mantener, aun sosteniendo el ritmo de crecimiento que mostró la economía en los últimos años. Como veremos más adelante, el alarmante incremento de la tasa de desocupación, la conformación de un "núcleo duro" de pobreza, y la aparición de un sector importante de "nuevos pobres" reclama la intervención del Estado en áreas en las cuales el mercado no se ha mostrado como el mejor distribuidor de recursos (Minujim A. 1993).

Tomando en cuenta estos elementos, es necesario enmarcar la discusión respecto de la función de la educación en la actual coyuntura y del papel del Estado y la sociedad en torno a su distribución dentro del debate global. Sin embargo, para abordar la problemática educativa es pertinente realizar tres aclaraciones previas.

La primera de ellas es que de acuerdo a lo analizado en el presente capítulo, no es posible concebir al sistema educativo sólo desde una perspectiva de política social. Es verdad que la escuela cumple un importante rol asistencial, de integración, de promoción y de movilidad social imprescindible para alcanzar mayores niveles de equidad. Pero también ha desempeñado un papel histórico que la coloca en un lugar privilegiado en torno a la construcción y consolidación de la democracia y como estrategia de desarrollo económico-social.

La segunda aclaración es que el cambio en el tipo de Estado está acompañado de transformaciones profundas en el conjunto de los órdenes de la vida social. En particular nos interesa destacar que el repliegue de la acción estatal no sólo implica una ampliación del espacio de intervención del mercado. También brinda mayores posibilidades para el desarrollo de nuevos actores y movimientos sociales. Los nuevos tipos de acción colectiva, que no necesariamente significan la extinción de los anteriores, se organizan con mayor independencia y autonomía del Estado y principalmente en torno a demandas sociales puntuales. No se presentan únicamente con el objeto de presionar frente al Estado, también se articulan en función de satisfacer necesidades concretas de las poblaciones que los constituyen. Como plantea Touraine (1989) más que "enfrentarse para la obtención de la dirección de los medios de producción, pretenden participar en las finalidades de esas producciones culturales que son la educación, los cuidados médicos y la información de masas". En nuestro país estos movimientos aún se presentan con una gran debilidad institucional y con una lógica muy fragmentaria. En el ámbito educativo su aparición ha estado acotada temporalmente en la mayor parte de los casos a la resolución de reivindicaciones o conflictos específicos. El movimiento organizado en torno al debate de la Ley Federal de Educación en 1993 es un claro ejemplo en este sentido. Sin embargo, por su capacidad de articular intereses educativos de actores sociales diferentes y de partir generalmente de las problemáticas locales o puntuales es un fenómeno a tener en cuenta a la hora de plantear nuevas formas de vinculación entre el Estado y la sociedad en materia educativa.

La última aclaración hace referencia a que junto con los cambios producidos en la estructura y papel del Estado y en la nueva relación que se plantea éste con la sociedad, han ocurrido transformaciones que es necesario tomar en cuenta a la hora de definir las actuales funciones de la

educación. En el presente trabajo incluiremos el análisis de algunas de estas transformaciones. En primer lugar estudiaremos las principales tendencias de la reciente evolución del sistema educativo. En segundo lugar, analizaremos la nueva relación que se plantea entre la educación, la estructura productiva y el mercado de trabajo. Finalmente, plantaremos algunos elementos necesarios en dirección a la construcción de un nuevo paradigma socio-educativo que permita dar cuenta más acabadamente de los procesos educativos de nuestro país. En ese momento estaremos en condiciones de retomar con más elementos el debate acerca de las funciones que la educación debe desempeñar en la actualidad y respecto de un nuevo tipo de articulación entre Estado y sociedad que permita encarar con éxito los desafíos que la comunidad le plantea a la escuela de cara al siglo XXI.