

**La educación como
derecho social básico
¿qué nos queda?
Un análisis comparado
de la política educativa
argentina en los '90**

Por: Hugo Gabriel Álvarez
y María Cecilia Zsögön

Este trabajo se propone comparar el contenido dado por el Estado de bienestar y el Estado neoliberal a un derecho social básico como es *la educación*, y en términos más generales a la categoría de ciudadanía. Esta comparación, creemos, será especialmente fértil ya que si bien nos acotaremos al estudio de una política específica, ésta da cuenta de dos modelos antagónicos, no sólo de Estado, sino también de intervención social, de construcción de la ciudadanía y de distribución de ingresos. Tratamos, entonces, a las políticas educativas de estos modelos con el fin de contextualizarlas y realizar un balance de cada uno de estos momentos en lo que respecta a educación, ciudadanía y pérdida de capacidad de ejercicio real de algunos de nuestros derechos y/o desentendimiento por parte del Estado para garantizarlos.

Abstract

This paper we intend to compare the contents given to a social right such as education, by the Welfare State and the Neo-liberal State. In a more general scope, we intend to analyze the contents of citizenship in both cases. This comparison, we believe, will be specially fruitful, because we focus in a specific policy, but it shows two antagonic models of the State itself, social intervention, citizenship-building and distribution of income. We work, than, in each of these models and their respective education policies, in order to explain the contexts and make a balance of citizenship and the lack of real exercise of our rights, taking into account the displacement of the State in its effective guarantee.

Solemos sostener que durante la década de los '90 se perdieron algunas conquistas en el campo de los derechos sociales pues bien, para observar esto nos proponemos revisar analíticamente, desde dos momentos históricos diferentes, el valor otorgado por el Estado a un derecho social básico como es *la educación*, y a través de esto plantear el contenido dado por cada modelo de Estado a la categoría de ciudadanía.

Elegimos como objeto de análisis a la política educativa ya que algunos autores, como Marshall y Bendix, consideran que el derecho a la educación es el derecho social fundamental. Éste se presenta como un prerrequisito sin el cual ninguno de los restantes derechos reconocidos por la ley pueden ejercerse. Bendix particularmente considera que «proporcionar a grandes núcleos de población privados de educación el acceso a este beneficio implica un acto de liberación, les permite potenciar su capacidad de acceso y ejercicio a otros derechos» (LEVÍN, S., 2004:8).

A lo largo del trabajo nos basamos en la perspectiva teórica de la ciudadanía, considerada ésta como el «vínculo público de integración social entre Estado y sociedad que nace con el reconocimiento de derechos y deberes y se ejercita a través de políticas públicas». Sus elementos constitutivos son: vínculo público, integración social, derechos y deberes y políticas públicas.

Con vínculo público se hace referencia a una relación social entre el Estado y los sujetos que pertenecen a una sociedad determinada y a través de ese compromiso se reconoce el status de ciudadano/a. La integración social hace referencia a un modo de pertenencia a un orden colectivo, es decir de qué manera los ciudadanos se sienten parte de la sociedad en que viven, y la respuesta es mediante el acceso al trabajo y a la sociabilidad.

Una arista clave en el tema de la ciudadanía es el reconocimiento de deberes y derechos. Sin éstos no se podría hablar de ciudadanía. Los derechos son facultades que el Estado reconoce legalmente a los ciudadanos y ciudadanas y a través de su ejercicio les garantiza su integración a la sociedad de pertenencia. Por otra parte, los derechos satisfacen necesidades cívicas y tienen un carácter dinámico o histórico.

En cuanto a los deberes, son obligaciones que legalmente el Estado exige a los ciudadanos. Éstos satisfacen necesidades del Estado para cumplir finalidades públicas y, al igual que los derechos, tienen un carácter histórico.

Son varios los derechos básicos que el Estado debe garantizar a los ciudadanos: vivienda, educación, salud, comida, abrigo, trabajo digno y otros. Si bien todos contribuyen a actualizar la noción de ciudadanía y dotarla de significación, en este trabajo nos centraremos específicamente en la educación. El derecho a la educación se expresa en la escolaridad que debería recibir toda la población.

Ahora bien, este derecho presenta un problema especial, ya que los «beneficiarios» son los niños, es decir, ellos son los sujetos principales sobre el que recae este derecho, dejando por supuesto de lado la educación para adultos. Entonces, ¿podemos considerar a los niños como sujetos plenos de derecho y por tanto como ciudadanos?

La Convención Internacional de los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989, ratificada por Argentina en 1990 e incorporada a la Constitución nacional en 1994, les otorga a éstos el rango de sujetos de derechos y, específicamente, se refiere al derecho a la educación en su Artículo 28:

1. Los Estados partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

- a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos.
- b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad.
- c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados.
- d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas.
- e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar [...].

Con respecto a esta convención, señala Bustelo que «corresponde a un momento del desarrollo de la categoría infancia en el cual el objetivo es constituir

al niño como sujeto de derechos [...] que serían emulables a los de los adultos» (2007:103). Por otra parte, destaca que, históricamente, este proceso corresponde a la instancia de un momento político y cultural en el que emerge una ideología individualista, hoy denominada neoliberal, y correlativamente se desarrolla un ataque al Estado de bienestar para desmantelarlo y transferir la estructura de servicios al sector privado. Para Bustelo, el niño/niña sujeto de derechos sería el «niño/niña capitalista», que se enfrenta a un Estado debilitado que, paradójicamente, debe garantizarle sus derechos.

Los modelos de acumulación que rigieron los dos modos de Estado que vamos a comparar (bienestar versus neoliberal) a través de las políticas de educación son, entonces, el sustitutivo de importaciones y el rentístico financiero. Cada uno de estos paradigmas de desarrollo implica una concepción diferente de la política, la economía y la sociedad, así también de los modelos de política social.

Creemos que el análisis comparativo entre estos dos momentos históricos será especialmente fértil ya que si bien nos acotaremos al estudio de una política específica, ésta nos permitirá dar cuenta de dos modelos antagónicos, no sólo de Estado, sino también de intervención social, de construcción de la ciudadanía y de distribución de ingresos.

El primer modelo, el del Estado de bienestar o intervencionista, tuvo su eje en la redistribución de la riqueza. El sujeto de derechos era el trabajador formal, es decir, la mayoría de la población al tratarse de una situación en la que existía pleno empleo. Todos los trabajadores estaban integrados, por lo que se puede hablar de una ciudadanía casi plena, universal.

El Estado garantizaba la satisfacción de las necesidades básicas por el reconocimiento y acceso de todos los trabajadores a los derechos básicos (salud, educación, vivienda, alimentación). El gasto social era visto como una inversión.

En el segundo modelo, el del Estado neoliberal, vigente en nuestro país desde finales de la década del '70, pero en su apogeo en los '90, los sujetos de derechos no son los trabajadores colectivos sino los sujetos individuales. Ya no existe la situación del pleno empleo, sino que éste se precariza, hay una alta tasa de desempleo y se produce el fenómeno de la ciudadanía dual entre incluidos y excluidos y los consecuentes problemas de integración que esto acarrea.

Este Estado atiende solamente las necesidades básicas de la población pobre a través de políticas de asistencia social y no ya por el reconocimiento de derechos. Es importante destacar que aquí el «bienestar» de la población, o al menos de una porción de ella, es una responsabilidad compartida entre el Estado y el mercado. Ambos aparecerían aquí como supuestos garantes tanto de los derechos básicos como de los nuevos derechos que posee en este modelo la minoría trabajadora.

A continuación analizaremos en forma más específica cada uno de estos modelos y sus respectivas políticas educativas, con el fin de contextualizarlas adecuadamente y *a posteriori* realizar un balance de cada uno de los momentos históricos en lo que respecta a educación y ciudadanía, y a la pérdida de capacidad de ejercicio real de algunos de nuestros derechos y/o desentendimiento por parte del Estado para garantizarlos.

La política educativa en el Estado de bienestar (1943-1955)

En este apartado nos proponemos describir cuál era la situación de la educación, especialmente de niños y adolescentes, en lo que podemos caracterizar como los trayectos de primaria y secundaria respectivamente, en el marco del Estado de bienestar, más precisamente durante el gobierno de Perón, para luego compararla con las políticas educativas dadas durante la década de los '90 en lo que convenimos como dos contextos y formas claramente diferentes de intervención social: políticas sociales de integración versus inclusión social, que precisamente definen el contenido de la ciudadanía en estos dos momentos.

Para introducirnos en el primer período a analizar (1943-1955) nos ubicamos mediante el siguiente cuadro en dicho contexto histórico y la política educativa llevada a cabo durante esos años:

OBJETIVOS DE PAÍS	PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS	OBJETIVOS EDUCATIVOS	ACONTECIMIENTOS EDUCATIVOS
Desde 1946: Conseguit la justicia social, la independencia económica y la soberanía política. Promover un mejor nivel de vida para los sectores postergados.	Crisis económica y fin del proyecto agroexportador y del crecimiento hacia afuera Reducción de la capacidad de importación. Incipiente industrialización substitutiva de im-	Enseñanza técnica como único camino de ascenso para sectores obreros. Mejorar el nivel de vida de los obreros para que sus hijos puedan estudiar postergando su ingreso al mercado laboral.	El Estado tiende a perder el «relativo» neutralismo ideológico que lo caracterizó hasta 1930. Con Perón se amplía a todo el país. Desde 1930 hay persecuciones ideológicas, intervención a universidades y represión a movimien-

<p>Industrializar el país como respuesta al fin de la agroexportación.</p>	<p>portaciones de baja tecnología que no necesita mano de obra capacitada.</p> <p>Neutralidad ante la Segunda Guerra Mundial y posterior declaración de Guerra al eje Berlín-Tokio.</p> <p>Golpe de Estado de 1943.</p> <p>17 de octubre de 1945: movilización popular.</p> <p>Presidencias de Perón.</p> <p>Desarrollo industrial con mayor tecnología que no requiere gran cantidad de mano de obra. Nacionalización de industrias y servicios públicos.</p> <p>Extensión del derecho del voto a la mujer.</p> <p>Activa acción social.</p> <p>Control ideológico.</p> <p>Crisis económica.</p> <p>Reforma constitucional.</p> <p>Divisiones y enfrentamientos políticos. Conflicto entre el Estado y la Iglesia.</p> <p>Golpe de Estado en 1955.</p>	<p>El Estado debe supervisar y controlar la labor educativa.</p> <p>Ampliar la cobertura educativa a los nuevos sectores sociales.</p> <p>Jerarquizar la disciplina. Crear escuelas técnicas par socializar a los niños sin vocación intelectual (promoción de sectores hasta entonces postergados).</p>	<p>tos estudiantiles.</p> <p>Por la crisis ideológica del liberalismo, el Estado apela a la alternativa de ciertas entidades civiles (Iglesia, familia).</p> <p>En 1944 se crea la CNAOP (orientada a capacitar individuos para las industrias en los aspectos prácticos). Las escuelas industriales enfatizaban la formación técnica.</p> <p>Desde 1945: El Estado reasume el control y la iniciativa en el proceso de expansión educacional.</p> <p>Ampliación de la cobertura hacia los nuevos sectores sociales. Ampliación de la matrícula en todos los niveles.</p> <p>Control de las expresiones ideológicas de los docentes dentro de las escuelas por medio de agrupaciones juveniles.</p> <p>Aumentan las modalidades técnico-profesionales y su matrícula.</p> <p>En las universidades se fortalecen las ciencias sociales y, dentro de ellas, las económicas. Entran algunos hijos de obreros.</p> <p>Los hijos de obreros se ven en cantidad en las escuelas medias de carácter técnico que crecen bastante desde la década del '40. Es una forma de diferenciación social y educacional.</p> <p>Baja la calidad de la enseñanza para que -según el poder político- asistan más alumnos al ciclo medio.</p> <p>Elaboración de planes de estudio diferenciados. En 1950 cambian las CNAOP y termina fusionándose con las industriales en 1955.</p>
--	---	--	--

Fuente: www.fmmeducación.com.ar

Podemos decir entonces que la llegada de Perón al gobierno marcó una época significativa en la formación de la Argentina: integró la sociedad migrante y criolla a la sociedad moderna y cosmopolita, integró la clase obrera al sistema político y el poder sindical se convirtió en columna vertebral del movimiento peronista. Innovó en materia económica brindando apoyo efectivo al sector industrial, se reveló como demócrata al insertar el poder popular en el Estado aunque el contexto institucional y político estuviera bajo control del movimiento y del presidente. Se creó así un sistema fuertemente personalizado con una concepción nacionalista y estatizante (ÁLVAREZ DE TOMASSONE, D., 2006:8). En esta primera etapa, durante el trienio 1946-48, el gobierno desarrolló el proceso de sustitución de importaciones, intentó consolidar el nivel alcanzado e inició una política de redistribución de los ingresos a favor de los sectores populares a fin de corregir las tensiones sociales y expandir la demanda de consumo.

Como podemos apreciar mediante el cuadro, un proceso de similares características se desarrolló en el ámbito de la educación. Ya desde 1943 la política educativa nacional se dirigió a lograr una enseñanza más argentinizada. Esto implicó una mayor centralización y coordinación y, obviamente, la reorganización de la estructura administrativa para responder a las nuevas orientaciones. La enseñanza religiosa se institucionalizó como factor de cohesión nacional. Ésta y otras decisiones de la política educativa produjeron la ruptura del proceso liberal y laico de la enseñanza hasta entonces sostenido.

La educación se convirtió en un factor clave para la conformación de la Nueva Argentina y la neutralidad del Estado en materia educativa fue progresivamente abandonada. En 1948 Perón afirmaba el concepto de cultura nacional que orientaría la política educativa y comunicó a la docencia sus propósitos de «... cambiar un poco el sistema de enseñanza en todas sus gradaciones, primaria, secundaria, universitaria o técnica... Queremos dar una orientación (...) Les pido que hablen con ellos (los alumnos) a los efectos de ir uniformando el concepto argentino de vida. (...) Para conseguir la unidad nacional, lo primero es pensar con sentido nacional» (ÁLVAREZ DE TOMASSONE, D., 2006:4).

La educación fue revalorizada, incentivada y estimulada (especialmente a través de su gratuidad) en todos sus aspectos (científica, artística, práctica y vocacional) y en todos sus niveles. El objetivo era que fuera absolutamente común, posible para todos y cada uno de los habitantes de la Nación, sin tener en cuenta su sexo, ni edad, ni posición social, y que llegara a tener una completa continuidad.

Así la Constitución de 1949 plasmó la filosofía del Estado, su contenido introduce significativas transformaciones que abandonando la concepción liberal implantó un Estado regulador y con una amplia actividad en los asuntos políticos, económicos, sociales y espirituales; su articulado permitió aseverar que la nueva norma fundamental era una clara manifestación del denominado constitucionalismo social. Y con la incorporación de los derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad, se añadió a partir de esta reforma, a los ya vigentes derechos civiles, los denominados «derechos sociales», que Levín define como «relaciones sociales cambiantes que se construyen como resultado de la interacción entre participación social e intervención del Estado» (1998).

Reforma que partiendo de una nueva concepción de la cultura nacional se proyectó sobre la enseñanza. Los fines señalados fueron el desarrollo físico, el perfeccionamiento intelectual y social, la capacitación profesional y la formación integral del carácter y las virtudes personales, familiares y cívicas. Se estableció la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria y se fijó la orientación profesional de los jóvenes como una función social del Estado. Sobre este punto es importante destacar que se permite el acceso a la universidad de los sectores obreros, hasta entonces no incluidos o con serias dificultades para acceder, por ello también podemos hablar de que se consigue la igualdad de oportunidades para todos, independientemente de la situación socioeconómica en la que se encuentren, y eso nos hace pensar que podemos hablar de una política social universal, integradora porque no sólo se reconoce el derecho a la educación sino que se busca garantizarlo en todos los niveles mediante acciones concretas, permitiendo el acceso de todos como sujetos de derechos y veremos como en el otro modelo se pone seriamente en riesgo. Además nos da cuenta del alcance de la *ciudadanía social*, que nos señala Levín (2000): «Es la relación entre el reconocimiento del derecho y su efectivo acceso».

El objetivo central fue promover la educación del pueblo, de las masas desposeídas y, para ello, se diseñó y puso en marcha una formación que contempló tanto lo intelectual, como lo físico y moral. Al nuevo educando en general, y obrero en particular, se le reconoció un conjunto de derechos sociales, es decir, se lo tomó como sujeto de derechos y no simplemente como objeto de una asistencia, así se parte no sólo de su reconocimiento como ciudadano sino particularmente como integrante de los sectores productivos en función de la planificación y dirección de las políticas estatales.

Se le dio especial importancia a la niñez, bajo el lema «los únicos privilegiados son los niños» se dejó implícita así la idea de que la justicia social había puesto fin a las desigualdades y que el Estado otorgaba una atención preferencial a la infancia en el plano material y simbólico. De un modo nuevo, el peronismo estableció una relación directa, sin mediación, con los niños. En muchos casos la «politización» de la infancia se desarrolló a través del sistema educativo pero también se usaron otros medios como la Fundación Eva Perón, la distribución de regalos, los campeonatos de fútbol y las excursiones¹.

En verdad la educación inicial tuvo, o mejor dicho podía tener (en cuanto se la desarrollara adecuadamente), diversas dimensiones. Por una parte, poseía indudablemente un carácter social, cubriendo las necesidades de cuidado de los niños pequeños, en particular las que se derivaban de las necesidades laborales de sus padres. También era un espacio desde el cual se podía llevar adelante un adecuado control sanitario, de la alimentación y de la salud de los niños. Y por último, cumplir un importante papel educativo.

En este último sentido, tanto el jardín maternal como el jardín de infantes, lo que entendemos aquí por educación inicial, representaban un espacio promotor de aprendizajes sociales, culturales, emocionales, intelectuales y físicos para los niños (BALDUZZI, J., 2004:5).

El carácter obligatorio de la educación entre los 3 y los 5 años constituyó un enunciado político-pedagógico revolucionario para la época. El nivel se concebía como un ciclo básico-preparatorio para la escuela primaria, fundamentalmente en lo que el Primer Plan Quinquenal daba en llamar los aspectos configurativos de la personalidad (hábitos formativos y actividades expresivas; éticas y lúdicas y otras). Iniciar cuanto antes la configuración del futuro adulto cobraba sentido pedagógico por la preferencia de todo docente a realizar una tarea orientadora y preventiva, antes que correctiva, y por la fecundidad del momento evolutivo del chico para asimilar. Si bien no se aplicó de manera uniforme, ni mucho menos en las provincias, da cuenta de la intención del gobierno por preparar al niño desde su más temprana edad para el futuro individual y colectivo, y del sentido social de tal tarea, que constituyó el otro eje estructurante de los jardines de infantes, ya que se tuvo en cuenta como metas tanto la atención de la infancia en riesgo de

¹ Ver: «La peronización de la educación 1945-1955» en www.bnm.me.gov.ar/s/proyectos/hea_sitio/lyd_textocompleto/1945-1955/1945_1955.htm

marginación (algo así como una «recuperación temprana»), como el servicio concreto para la efectiva incorporación de las madres al trabajo.

Corroboró este objetivo la minuciosidad de la indagación y el seguimiento acerca de las condiciones de vida de los alumnos plasmados en las fichas sanitarias y sociales, y en múltiples acciones de atención primaria de la salud de los chicos y sus familias. La función social de los jardines se extendió intencionalmente a las familias de los alumnos, que se revelaban casi siempre como las más necesitadas.

Los valores de la educación concebida como configuradora de sujetos estuvieron seleccionados de acuerdo con el modelo humano que se necesitaba formar para que acompañara la empresa de transformación nacional que el peronismo dijo encarnar. En lo particular, los jardines se impusieron la tarea de «despertar y acompañar el proceso de arraigo de los hábitos, sentimientos y aptitudes capaces de preparar el futuro individual y colectivo» que concordaban con los principios representados por la llamada «Nueva Argentina». Aquí podemos ver cómo y cuál es el contenido que se pretendió dar a la ciudadanía en este momento.

La escuela era diseñada así y actuaba como un brazo del Estado que se introducía en los hogares. Se pensaba que aun desde lo acotado de la Inspección de Jardines de Infantes, era necesario acompañar la ampliación de funciones de las instituciones públicas a la esfera de lo social, en el marco de un Estado que, como ya mencionamos, asumía para sí la tarea de «sentar las bases de una sociedad más justa»².

Igualmente no se puede dejar de advertir, como lo señalan algunos analistas (MALATESTA 2004, PUIGGRÓS-BERNETTI 1993), que la educación fue uno de los canales a través de los cuales avanzó la acción del Estado peronista en la búsqueda de una unanimidad, mediante el apoyo de los trabajadores, el carisma de los líderes y, crecientemente, los recortes a la libertad política y la censura de los disensos, pero no pretendemos aquí ahondar en el debate sobre el sentido que se perseguía con la educación de masas, sino señalar la importancia de la ampliación de la misma a vastos sectores de la población durante el período considerado.

² Ver: Suplemento digital de la revista *La Educación en nuestras manos* N°34; diciembre de 2006, en www.suteba.org.ar

Mediante la sanción de la Ley 12.921 del 21 de diciembre de 1946, se estructuró un sistema completo de instrucción en el que el Estado tenía el primordial papel de vigilar, controlar y dirigir el trabajo de los menores entre 14 y 18 años. Estos menores se incluyeron en tres categorías: aprendiz, menor ayudante obrero y menor instruido, establecidas según el grado de capacitación logrado en el proceso de aprendizaje. Otros dos tipos de establecimiento completaban el sistema: las colonias-escuela, destinadas a menores inadaptados, deficientes, huérfanos o abandonados, bajo un régimen mixto de enseñanza y producción, y las escuelas-fábrica. Instaladas para formar aprendices en aquellas industrias que lo necesitaran, las escuelas-fábrica estuvieron también sujetas a un régimen de enseñanza y producción, orientándose hacia el fomento de las industrias nuevas o al perfeccionamiento de las existentes. En estas escuelas se fabricaban además los útiles y elementos necesarios para el mantenimiento de los servicios de asistencia social u otros de previsión.

Se atendió totalmente lo referido a las condiciones de trabajo de los menores: duración de la jornada y salarios. También, la confección de registros de menores que trabajaban y la coordinación de exámenes médicos, psicofísicos y psicotécnicos, a cargo del Instituto de Psicotecnia y Orientación Profesional; la elaboración de estadísticas, organización de bibliotecas y campañas de propaganda en todo el país.

Atendiendo a los aspectos positivos de la medida, es preciso notar que la habilitación de las escuelas y los cursos beneficiaron a muchos jóvenes trabajadores que, luego de las jornadas en la fábrica, pudieron seguir estudiando y perfeccionarse (ÁLVAREZ DE TOMASSONE, D., 2006:12).

Los primeros resultados fueron notables. Entre 1947 y 1951 se crearon setenta y ocho escuelas-fábrica, ciento tres escuelas de aprendizaje, ciento seis escuelas de medio turno, trescientos cuatro escuelas de capacitación obrera para adultos y setenta y ocho de capacitación profesional para mujeres. Las especialidades dictadas eran numerosas: radiocomunicaciones, mecánica general, artes gráficas, zapatería y muchas otras. Para mujeres se enseñaba corte y confección, bordado, lencería, camisería, juguetería y otras (SANTOS MARTÍNEZ, P., 1980:207). El impulso que dio en este sentido la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (CNAOP) parecía no detenerse. Es que se adaptaba coherentemente al régimen, satisfacía las necesidades de los sectores sociales del trabajo, los

requerimientos de la política de industrialización y, al mismo tiempo, encarnaba los principios de justicia social que inspiraban al conductor.

Hacia 1950 el gobierno produjo una revisión de la política económica que se evidenció durante el segundo período presidencial y, especialmente, en el Segundo Plan Quinquenal; sus prioridades fueron el desarrollo agrario, de la industria pesada y las obras de infraestructura, la promoción del ahorro y la inversión privada.

El nuevo plan de acción contenía un capítulo destinado a la educación y la cultura en su conjunto. En el documento se señalaba que el objetivo primordial que se perseguía era realizar la formación moral, intelectual y física del Pueblo sobre la base de los principios fundamentales de la doctrina nacional peronista³.

El plan no contenía innovaciones relativas a la educación técnica y reafirmaba la vigencia del sistema implementado durante la primera gestión de gobierno, aunque se proyectaba en el ámbito del aprendizaje y orientación profesional, y el reajuste de los programas adecuándolos a la necesidad de una formación más especializada. Estas previsiones comenzaron a concretarse ya en 1953 con la renovación de planes y programas; previa consulta con entidades gremiales y patronales, se seleccionaron las especialidades para las escuelas-fábrica y se crearon nuevos establecimientos.

En este contexto, se expandió la matrícula educativa (la enseñanza media normal pasó de 48.794 alumnos en 1943 a 55.238 en 1948 y 97.306 en 1955), es decir que duplicó su población durante este período. Se produjo una marcada tasa de aumento en la integración tanto en escuelas como en universidades, con un aumento de 700.000 estudiantes, mayoritariamente en el nivel secundario, provocando así una importante caída en los índices de analfabetismo, de 15%, se redujo para el año 1955, a tan sólo 3%. Se atendió la enseñanza técnica y los maestros participaron en su calidad de trabajadores del régimen peronista y usufructuaron de sus beneficios económicos y sociales. Aunque por otra parte la intervención del educador en la tarea formativa estuvo limitada en lo que a contenidos conceptuales se refiere.

La escuela cumplió entonces un rol como expresión de los sectores dominantes, control social y transmisión de ideología produciéndose así la incorporación de

un nuevo vocabulario político al ámbito educativo: «nacionalismo, patriotismo, antiimperialismo y popular». En esta línea se suman otros valores tales como «justicia social, dignidad del trabajador, derechos sociales». El currículo sufrió cambios que reflejan esta nueva realidad incorporándose la enseñanza de la religión en las escuelas públicas.

En el imaginario simbólico educativo la «nación» desplaza a la «civilización». En los rituales cívicos la nación y sus símbolos refieren a identidad y rol social; se interpela políticamente al ciudadano asignándole un lugar dentro de un imaginario comunitario y participativo (ÁLVAREZ, M., y BONVICINI, A., 2000:8), que pasa a ser la forma en que se concibe el ciudadano de esta época.

La política educativa en el Estado neoliberal (1990-1999)

Para dar cuenta de ella nos introducimos, como hicimos con el anterior modelo, con el siguiente cuadro que contempla algunos de los principales objetivos y acontecimientos que se plantearon como modelo de crecimiento y desarrollo para el país en la década del '90, y de aquellos que particularmente incumben a la política educativa.

OBJETIVOS DE PAÍS	PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS	OBJETIVOS EDUCATIVOS	ACONTECIMIENTOS EDUCATIVOS
<p>desde 1990:</p> <p>Alcanzar la estabilidad (equilibrar las cuentas fiscales, reducir el déficit. Bajar la inflación).</p> <p>Ubicar al capitalismo local en reconversión capitalista mundial (globalización)</p> <p>Mejorar las condiciones de vida de vastos sectores de la población.</p>	<p>Crisis socio-económica. Adelantamiento del traspaso de gobierno al nuevo presidente electo.</p> <p>Globalización del capital económico-financiero. Expansión de las multinacionales.</p> <p>Tendencia a la homogeneidad cultural mundial.</p> <p>Expansión de un modelo económico exportador y atracción de inversiones extranjeras (capitales económicos y financieros especulativos).</p> <p>Ley de Emergencia Económica y de Reforma del Estado.</p>	<p>Lograr una mayor equidad de oportunidades en el acceso a la educación y de los resultados del aprendizaje.</p> <p>Lograr adecuar los contenidos curriculares a las nuevas demandas del mercado y el avance informático-tecnológico producido (escuela flexible, inteligente, adaptable al medio).</p> <p>Lograr un sistema educativo integral.</p> <p>Introducir cambios en la estructura educativa tradicional tendientes a alcanzar los objetivos antes señalados.</p>	<p>Sanción de la Ley 24.049 o de <i>Transferencia</i> de los servicios educativos de la Nación a las provincias (primaria en la última dictadura, secundaria en los '90).</p> <p>Sanción de la Ley 24.195 o <i>Ley Federal de Educación</i>, que modificó la estructura del sistema educativo y las competencias de la Nación y las provincias en el manejo de la educación.</p> <p>Sanción de la Ley 24.521 o <i>Ley de Educación Superior</i>, que reorganizó el nivel terciario, en especial el sistema universitario.</p>

³ Ver: Segundo Plan Quinquenal. p 52, Presidencia de la Nación, Subsecretaría de Informaciones.

<p>Reducción del intervencionismo estatal, mayor participación del mercado.</p> <p>Privatización, desregulación y descentralización de funciones y servicios públicos estatales.</p> <p>Flexibilización laboral.</p> <p>Reforma constitucional.</p> <p>Reelección presidencial.</p> <p>Presidencias de Menem.</p> <p>Fin de las ideologías.</p> <p>Triunfo del liberalismo</p>	<p>Introducir nuevas modalidades e instrumentos de gestión (descentralización, medición de resultados, evaluación de la calidad docente, capacitación continua, etcétera).</p> <p>Uniformar la formación básica en el nivel medio (bachilleratos, comerciales y escuelas técnicas).</p> <p>El Estado debe tener un papel subsidiario en la labor educativa.</p> <p>Fijar políticas compensatorias focalizadas para los sectores menos favorecidos.</p> <p>Ampliar la cobertura educativa mediante la extensión de la obligatoriedad de años de educación.</p>	<p>Se reemplazan los niveles primarios y secundarios por 3 ciclos de Enseñanza General Básica (EGB) y uno de Polimodal.</p> <p>Resistencia docente a la nueva Ley Federal de Educación (Carpa Blanca).</p> <p>Ampliación de la matrícula en los niveles de educación inicial y general básica.</p> <p>Aplicación dispar de la nueva estructura de niveles educativos en las provincias, lo que produjo la desarticulación del sistema educativo nacional.</p> <p>Mayor intervención del Consejo Federal de Cultura y Educación en la implementación y seguimiento de la nueva ley.</p> <p>Participación de movimientos sociales y cooperativas como gestores sociales en educación.</p> <p>Fuerte impulso de la educación privada, ahora como educación pública de gestión privada (Mendoza, Buenos Aires, Córdoba)</p> <p>Creación del Fondo de Incentivo Docente</p>
--	---	--

Fuente: elaboración propia

De esta forma, con la sanción, principalmente de la Ley Federal de Educación (24.195), promulgada el 29 de abril de 1993, se reguló el sistema educativo nacional atendiendo a los lineamientos de este nuevo paradigma, estableciendo la Educación General Básica y la Educación Polimodal, además de disposiciones transitorias y regímenes complementarios, tales como la educación especial, de adultos, artística

y otras. Si bien algunos autores señalan que los preceptos de la ley están basados en el Congreso Pedagógico de 1985 y que por tanto son anteriores a la aplicación manifiesta del modelo neoliberal en nuestro país, es necesario acotar que tal modelo fue iniciado durante la última dictadura militar.

La estructura del sistema estuvo integrada por la Educación Inicial, constituida por el jardín de infantes para niños/as de 3 a 5 años, siendo obligatorio el último año, ésta es podríamos decir una coincidencia con el otro modelo y una continuidad o concreción de la importancia dada a la educación en el gobierno de Perón. Continúa la Educación General Básica (EGB), obligatoria, de 9 años de duración a partir de los 6 años, entendida como unidad pedagógica integral y organizada en ciclos (1º, 2º y 3º). Luego del cumplimiento de la Educación General Básica sigue la Educación Polimodal, impartida por instituciones específicas y de tres años de duración como mínimo. Si bien mediante este último ciclo se buscaba preparar al alumno para ser un potencial trabajador adaptable a los nuevos requerimientos del mercado, considero que esto no se logró, a la vez que desmantelando las escuelas de formación técnica sí se interrumpió la potencial mano de obra que el mercado demandaba.

Concluida la Educación Polimodal, continúa la Educación Superior, profesional, académica y de grado, cuya duración está determinada por las instituciones universitarias y no universitarias. Aquí se producen, entre otros conflictos, fuertes rechazos a las intenciones de arancelamiento de las universidades públicas.

Es fundamental considerar esta ley en el contexto socio-histórico en el que surgió. La misma se inscribe en la necesidad del capitalismo local de insertarse en la reconversión capitalista mundial como señaláramos en el cuadro. Algunas características de la época fueron la flexibilización laboral, pérdida de puestos de trabajo y desindustrialización, cuyas consecuencias siguen vigentes hoy en día. En los '90 fue necesario, entonces, lo que se denominó un alumno polimodal, con la concepción de «estar educado para la incertidumbre», que luego se transformara en un trabajador polivalente, flexibilizado, que trabajara cada vez por menos dinero y guiado por una lógica individualista que impidiera organizarse para luchar colectivamente por sus derechos. De hecho durante este período se redujo enormemente la actividad gremial y sindicalista y la posibilidad de defensa de los derechos de los trabajadores.

La educación fue vista como un servicio antes que como un derecho y/o se lo planteó como un derecho vinculado a la libertad de elección de la educación que los padres querían para sus hijos, pero según una visión mercantilista, por la cual esta elección aseguraría la calidad de la misma, lo que está en franca discusión. Así el neoliberalismo avanzaba en este terreno, dado también por el contexto favorable de instituciones y servicios públicos estatales en crisis.

Algunas consecuencias de la Ley Federal de Educación

Distintas interpretaciones de la nueva estructura, por las cuales hay provincias tales como Mendoza y Santa Fe, en donde coexisten 3 y hasta 4 sistemas distintos (primaria y secundaria de 6 años cada una, primaria de 7 años y secundaria de 5 años, tres ciclos y Polimodal dos ciclos, escuela intermedia y Polimodal).

- Desarticulación del sistema educativo nacional, al no haber correspondencia entre los sistemas de las distintas provincias.
- Cierre de escuelas antes de implementar el tercer ciclo (los grados séptimo, octavo y noveno, o sea, séptimo de primaria más primero y segundo de secundaria) y el polimodal (correspondiente a los años superiores de la enseñanza media), porque debían sustituirlas sin tener edificios suficientes ni adecuados.
- Primarización de los primeros años del secundario, que obliga a la convivencia de adolescentes con niños menores, desarticula a los grupos etarios y carece de una organización institucional y pedagógica específica.
- Ruptura del ciclo de enseñanza media producida como consecuencia de la inclusión, en algunas provincias, del tercer ciclo de la EGB en el mismo establecimiento de los anteriores o bien organizándolo como escuela media en un local aparte.
- Cierre de las diversas opciones de enseñanza técnica que, insuficientes y desordenadas, sostienen la modalidad hace muchas décadas en el país.
- Transferencia de los profesores de un área de conocimiento a otra sin brindarles la capacitación adecuada.
- Descalificación de los profesores de enseñanza media al otorgarles funciones en la enseñanza básica para la cual no han sido capacitados o bien en áreas curriculares distintas a la de su especialidad.

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

- Deterioro de la educación de adultos, la educación especial y la educación artística que, al adquirir el carácter de regímenes especiales, fueron separadas del tronco central del sistema.

- Insuficiencia de la educación inicial y exclusión de la asistencia materno-infantil de la responsabilidad educativa pública, que desampara a capas de niños afectados por la desocupación de sus familiares y que carecen de estimulación temprana, indispensable para escolarizarse, lo cual no sucedía en el anterior modelo, dado que era una prioridad.

El gobierno del Partido Justicialista que terminó su mandato el 10 de diciembre de 1999 no cumplió con las previsiones presupuestarias de la ley. De la Rúa ratificó en marzo del 2000 la intención de alcanzar una inversión educativa del 6% del PBI durante su mandato.

La ley de transferencia precedió a la Ley Federal y determinó la conclusión de un proceso de retiro del Estado nacional, así los establecimientos, alumnos y docentes quedaron a cargo de las provincias como proveedoras directas de la educación.

La reforma menemista fue la única de la serie mundial de ajustes neoliberales de los aparatos educativos que se decidió por ese modelo cuya estructura apunta a despedir paulatinamente de la pirámide escolar a los sectores de menores recursos.

Si bien la ley establece cumplir 10 años de escolaridad, se produce un deterioro de la educación manifestado por la deserción o el fracaso del aprendizaje de los sectores pobres, que pone en duda aquel precepto.

Además de los ya mencionados inconvenientes que presentó la implementación de la ley federal, se le han realizado multiplicidad de críticas. Entre algunas de ellas figura que la misma plantearía a la educación como una mercancía y no como un derecho social. Ésta es una ley de carácter claramente neoliberal, el cual podemos apreciar entre otros puntos en los conceptos de «financiamiento», «eficiencia», «inversión», extraídos del contexto de la economía con una fuerte

impronta financiera, y aplicados en el ámbito de la educación. Es decir que plantea la educación como una inversión para las necesidades de las empresas antes que como un derecho social.

Los detractores de la Ley Federal de Educación señalan que ha fracasado rotundamente, tanto por sus argumentos político-filosóficos como por los devastadores efectos de su aplicación, con irreparables consecuencias para la juventud («intelectualmente desvalida») que la padeció. Otra de las críticas se dirige a la estructura organizativa de la Educación General Básica, que sería impropia e inadecuada, ya que no sólo desconocería la complejidad y diversidad de los sujetos cognoscentes sino que además retrasaría los pasajes cognitivos, desfavoreciendo la necesaria articulación inter-niveles.

La reforma educativa llevada a cabo entonces, por esta ley y las ya mencionadas de transferencia y de Educación Superior, fue diseñada en un contexto muy diferente al que se instaló a poco de iniciado su proceso de implementación. Un indicador elocuente de este cambio de contexto es el que se refiere a la distribución del ingreso. En 1995 los ingresos del 20% más rico equivalían a 11,5 veces de los más bajos. En el 2002, esa diferencia se amplió a 20,4 veces (TEDESCO, J. C., 2005: 20). Todo lo cual hacía prever la pérdida de impulso a la transformación propiciada.

El enfoque sectorial y focalizado que estas políticas supusieron constituyó una respuesta para atender las iniquidades que el propio modelo de ajuste generaba, pero no se orientó en modo alguno hacia aquellos principios universales que integraran a todos los miembros de la sociedad desde la perspectiva de los derechos de los ciudadanos. De este modo se redefine el modelo histórico de la educación pública al servicio de un modelo de integración y de ascenso social, relegando la educación pública a cargo del Estado a la función de contención social y focalización en los sectores más vulnerables de la población con el fin de reducir la pobreza (FELDFABER, M.; 2003:123).

Algunas cifras de interés al respecto nos las da un estudio realizado en nuestro país por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), el cual señala que en la Argentina hay 720 mil chicos que no van a la escuela y 730 mil que no saben leer ni escribir. No podemos generalizar debido a las marcadas diferencias que se encuentran en los distintos puntos geográficos. Por lo que cabe señalar que Santiago del Estero, junto con Misiones

y Corrientes son los distritos del país en los que se registran mayores índices de analfabetismo y deserción escolar. Los datos surgen del primer informe del monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo elaborado por el CIPPEC y muestran a Santiago del Estero como uno de los distritos más perjudicados en relación con la tasa de escolarización y el analfabetismo como consecuencia de la crisis de la década de los '90 y la desigualdad educativa.

El estudio precisaba que en Buenos Aires iba a clase el 89,3% de los alumnos en condiciones de cursar los primeros dos años de la escuela media obligatoria, mientras que en Misiones sólo lo hacía el 56,4%; en Santiago del Estero, el 58,7%; y en Corrientes, lo hacía el 61,5%. En lo que respecta al analfabetismo, también hay profundas desigualdades entre las provincias, ya que en Tierra del Fuego el 0,73% de la población no sabía leer ni escribir; en el Chaco el 8,96%, y en Corrientes, el 7,16%.

Algunos autores sostienen no obstante que durante esta época si bien en el conjunto de la sociedad se incrementaron los niveles de desigualdad social, en el área de la educación se avanzó en contra de esta tendencia. Esto lo demostraría el incremento de las tasas de escolaridad y el mejoramiento de los aspectos materiales de la educación, tales como la construcción de escuelas, el reemplazo de la casi totalidad de las escuelas-rancho, la provisión de libros para bibliotecas de aula, bibliotecas escolares y bibliotecas para docentes y la provisión de computadoras, pero también una serie de aspectos intangibles como los nuevos contenidos educativos (CBC), el modelo de la formación docente continua y los acuerdos de capacitación (TEDESCO, J. C., 2005:35).

Por su parte, la Ley de Financiamiento Educativo estableció como metas principales terminar con el analfabetismo, que representaba el 2,8% de la población argentina mayor de 15 años, y garantizar la escolarización obligatoria de diez años, a partir de la ampliación de la inversión en educación.

Los 720.000 alumnos que están fuera del sistema, según el informe mencionado, representaban el 8% de la población escolar. Sin embargo, el promedio nacional de estos indicadores mejoró en la última década. En 1991 la tasa de escolarización del nivel medio era de 59,31% y una década después ascendió a 71,46%. Y la tasa de analfabetismo cayó de 3,90% en 1991 a 2,81% diez años después, de acuerdo con un informe publicado por el diario porteño *La Nación*.

Sin embargo, como señalara Daniel Filmus: «El elemento central del diagnóstico es la desigualdad que se abrió en los años '90. Se trata de una desigualdad pavorosa por el retiro del Estado nacional. Todas las medidas que estamos tomando tienen en cuenta este diagnóstico y buscan generar igualdad, ya sea en el campo financiero, con la Ley de Financiamiento Educativo, y en el campo de la calidad, a través de la ley de educación nacional, que se está empezando a discutir», dijo a *La Nación* el entonces ministro de Educación de la Nación.

Otro de los puntos analizados en el informe es la tasa de escolarización en el Nivel Medio: el mejor porcentaje de cobertura escolar le corresponde a Tierra del Fuego y la ciudad de Buenos Aires, con el 84,3%, seguidas por la provincia de Buenos Aires (78,8%), Santa Cruz (75,8%) y Chubut (75,1%). En el extremo opuesto están Santiago del Estero (50,4%), Misiones (52,9%), Chaco (55,2%) y Corrientes (57,2%).

Podemos observar, entonces, que en esta década se produjo una expansión de la matrícula escolar muy significativa, sobre todo a nivel medio, si bien se mantuvieron muy altas las tasas de abandono y repitencia escolares. Dentro de estas políticas, la más notable fue el Plan Social Educativo, que llegó a abarcar a más del 50% de las escuelas del país. En su conjunto, dibujaron un sistema escolar que dejaba atrás la ilusión de políticas universalistas emancipadoras y las reemplazaba por acciones compensatorias focalizadas (TIRAMONTI, 2001). De alguna manera, y más allá de la voluntad de sus gestores, la distribución de recursos materiales y la capacitación docente funcionaron como paliativos a una situación desigual sobre la que, se afirmaba, poco podía hacerse (TEDESCO, J.C., 2005: 91-92).

Reflexión final

A raíz de todo lo expuesto se puede afirmar que la política educativa y la educación han sufrido un grave retroceso en el Estado neoliberal con respecto al Estado benefactor o intervencionista. Producto de factores tanto internos como externos a nuestro país, muchos consecuencia del proceso conocido como mundialización o globalización, pero también producto del abandono del Estado de muchas áreas que antes eran de su incumbencia.

Abandono que ha dejado mucho librado al mercado, el cual nunca se ha caracterizado por ser un eficiente distribuidor de recursos, sino todo lo contrario.

Se ha vivido en nuestro país, como en muchos otros de Latinoamérica, un marcado retroceso y una asignación sumamente regresiva del producto, que se reflejó en el deterioro de la calidad institucional de estos países, así como en sus políticas sociales, económicas, educativas y de salud.

Si llevamos esto al plano de la ciudadanía, recordamos la contradicción que planteaba Marshall hace más de 50 años, consistente en cómo podría estabilizarse y desarrollarse la ciudadanía, que de por sí se basa en la igualdad, en una sociedad basada en la desigualdad, característica intrínseca del modo de producción capitalista de mercado. Marshall solucionaba esta aparente paradoja diciendo que no se podría aspirar a la igualdad en los ingresos, pero sí «a un mejoramiento en la calidad de vida de los sujetos de una comunidad» (LEVÍN, S., 2004: 122).

En este sentido, como señala Feldfeber, la escuela pública no cumplió con sus promesas de igualdad, pero constituyó -y lo sigue haciendo- uno de los espacios que pueden garantizar el derecho a la educación como derecho de ciudadanía. Transformar la reforma de la escuela pública en un acto político implica construir y reforzar el carácter público de la escuela y dotarla de una orientación diferente de la transformación educativa iniciada en los '90, que puso en cuestión el papel del Estado como garante del derecho a la educación, lo que en una sociedad desigual como la nuestra sólo contribuye a acrecentar las desigualdades sociales (2003:124).

Consideramos que uno de los baluartes de la educación argentina sigue siendo también su acceso gratuito en todos los niveles, y lo que en su medida contribuye a una igualdad de oportunidades en su acceso, a diferencias de muchos otros países en los cuales si bien existen apoyos del Estado mediante formas de subsidios y becas, no existe tal gratuidad. Comparando los dos modelos, vemos que el neoliberal tendió hacia una privatización o arancelamiento de la educación como ha sucedido en muchos países latinoamericanos, y hasta qué punto se asegura una educación de calidad si prima el interés lucrativo. Cabría preguntarse también por qué entonces tantos extranjeros deciden cursar sus estudios, principalmente de nivel superior, en nuestro país, si solamente es determinante el costo, o bien, existen otros factores que los llevan a terminar sus estudios aquí. Tal como señalan Gvirtz y Petrucci: «La década de los años '90 nos dejó enseñanzas que deberíamos considerar. Muchas alternativas se mostraron equivocadas y son puertas que vale la pena cerrar (por lo menos para el caso argentino). Iniciar caminos hacia modelos

de mercado y cuasimercado no parece posible si se trata de garantizar marcos de equidad» (TEDESCO, J.C., 2005: 151).

En Argentina hemos pasado en los últimos 50 años de un modelo de Estado intervencionista, caracterizado por el otorgamiento de políticas sociales, a un modelo neoliberal, cuyas políticas ya no son sociales sino meramente asistenciales. Mientras que las políticas sociales contribuyen a la integración social y a la integración de la ciudadanía, otorgan beneficios en carácter de derechos y sus destinatarios son toda la población, las políticas asistenciales, en cambio, surgen de actos discrecionales, su institucionalidad es precaria, inestable y transitoria, y su propósito es controlar el conflicto social, no contribuyen a la integración social ni a la construcción de la ciudadanía.

En el modelo de bienestar, pareciera, no se buscaba una educación flexible o diferenciada según las distintas necesidades de los alumnos, pues se intentaba integrarlos mediante la homogenización, y sobre una base de pleno empleo, el acceso a la educación estaba prácticamente garantizado para todos. En el modelo neoliberal se busca la flexibilización, pues las necesidades de los alumnos son diferentes no solamente según su condición socio-económica, sino de distinta índole, étnica, religiosa, regional y otras, lo cual es sumamente importante, y esto en el Estado bienestarista no era precisamente el objetivo deseado. Igualmente también como señalábamos esta flexibilización implica pérdida de cierto grado de integración entre los diferentes estratos sociales, lo cual puede ser fácilmente constatado en las escuelas, donde como se sabe decir por allí «el hijo del médico ya no tiene contacto con el del albañil».

En cuanto a la institución educativa, se ha señalado que las escuelas y los colegios siguen siendo instituciones cerradas, en las que es necesario trabajar para lograr su verdadera democratización, incorporando en su gestión a los consejos consultivos y/o comités de educación donde participen representantes de los alumnos, los docentes, los padres y las distintas organizaciones de la comunidad educativa.

En tanto respecto del sistema educativo en sí, podemos decir que en la actualidad es un sistema en transición. Se trata de una transición entre un sistema tradicional, centralizado, verticalista y burocratizado que no logra hoy (aunque lo hizo en el pasado) garantizar una educación de calidad para todos, a un sistema que se pretende más complejo, dinámico y cuyas posibilidades de prestación de

un servicio de calidad y equidad todavía están por verse (TEDESCO, J.C., 2005: 151).

Ahora bien, la desigualdad de los resultados obtenidos con la reforma en las distintas provincias ha sido constatada por todos los instrumentos de medición, tanto nacionales como internacionales, aplicados en el país. Nuestros alumnos aprenden poco, pero las diferencias que existen entre lo que aprenden los que han tenido la suerte de nacer en las zonas más desarrolladas del país o en el seno de familias de altos ingresos con respecto a los que han nacido en las zonas o en las familias más pobres está alcanzando niveles muy significativos. Esta desigualdad es intolerable si pretendemos construir una Nación integrada, cohesionada, con una democracia sustentable y con ritmos de crecimiento económico que permitan brindar a todos sus habitantes empleos decentes y competitivos a nivel internacional (TEDESCO, J.C., 2005: 13-14).

Creemos que esta comparación, si bien no es exhaustiva, nos da claramente la pauta del derrotero que sufrió la educación pública en nuestro país. Y esto solamente para mencionar una esfera de los derechos sociales, cuando es evidente que el deterioro ha sido generalizado.

El Estado neoliberal es producto de un contexto caracterizado por una gran concentración económica, aumento de la desigualdad social, manifestado en una pobreza y desempleo que se vuelven estructurales y donde se ha instalado la precariedad. Consecuentemente, en este Estado neoliberal lo social adquiere un carácter residual, con un marcado predominio de lo individual por sobre lo colectivo, un Estado mínimo con predominio del mercado, factores todos que contribuyen a la desintegración, descentralización, precarización y empobrecimiento de la población.

Lamentablemente, éste es el modelo que sigue vigente en nuestro país, ya que aún no se han implementado en políticas sociales que atiendan las causas de la desintegración, que creen fuentes de trabajo genuinas, que garanticen la protección social, que se orienten hacia la inserción social y, sobre todo, en el área que nos compete, que garantice el ingreso y la permanencia de los niños y niñas en el sistema educativo, que no los obligue a abandonarlo por la imposibilidad de costearse los estudios, o aun peor, por la necesidad de salir a trabajar para procurarse un sustento.

El impacto de estos fenómenos sociales sobre los resultados educativos es muy visible, como dice Tedesco, y se aprecia fundamentalmente a través del aumento de la desigualdad en los logros de aprendizaje, claramente asociada a las condiciones socioeconómicas de las familias y a la distribución regional de la población. Se hace imprescindible superar el enfoque tradicional, donde el esfuerzo se pone en analizar la contribución de la educación a la equidad social, para postular la necesidad de un mínimo básico de equidad y cohesión social como condición básica para que sea posible un proceso educativo exitoso. (2005: 20-21).

Al sistema educativo, señala Vollmer, «le corresponde superar las dificultades para dar respuestas adecuadas mediante el desarrollo de políticas educativas que hagan un abordaje más integral del problema del fracaso escolar de las poblaciones más pobres, articulando la educación con las estrategias de desarrollo económico y de superación de la pobreza» (TEDESCO, J.C., 2005: 330).

Los niños tienen legalmente garantizado el derecho a la educación, tanto en la Constitución nacional como en la Convención de los Derechos del Niño ratificada por nuestro país, pero como señala Norberto Bobbio, «mientras las cartas de derechos permanezcan en el ámbito del cual emanan, son, más que cartas de derechos, expresiones de buena voluntad, directivas generales de acciones proyectadas hacia un futuro indeterminado e incierto, sin más garantía sería de actuación que la buena voluntad de los Estados y la presión de la opinión pública» (1991:123).

Si bien el gobierno nacional ha intentado paliar desde la década de los '90 los altos índices de deserción escolar mediante la implementación de programas focalizados en la asistencia a los sectores más desfavorecidos, esto aún no es suficiente para alcanzar los niveles de escolarización del gobierno peronista y mucho menos para afirmar la universalidad del derecho a la educación en los niños y niñas de nuestro país.

Hoy existe consenso en reconocer la necesidad de asumir que, frente a los cambios profundos por los que atraviesa la sociedad y el modelo capitalista de desarrollo, es indispensable volver a instalar el debate acerca de qué proyecto de país queremos y qué lugar ocupa la educación en ese proyecto, y en la misma línea no podemos dejar de postular la construcción de ciudadanía que necesitamos. Los modelos aquí analizados sugieren claras pautas a ser tenidas en cuenta como bases para un modelo superador de los anteriores.

Superar la desigualdad y la fragmentación exige, por lo tanto, una estrategia de desarrollo en la cual la educación deje de ser una política sectorial para convertirse en la variable clave por su impacto simultáneo en los niveles de competitividad de nuestros trabajadores, en la ampliación de las posibilidades de mayor equidad y justicia social y en los niveles de desempeño ciudadano que consoliden el sistema democrático (TEDESCO, J.C., 2005: 13-14).

Referencias bibliográficas

- ÁLVAREZ DE TOMASSONE, Delia Teresita. *La génesis de una Universidad (1948-1962)*. Editorial Universitaria de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN). Buenos Aires (2006).
- ÁLVAREZ, María de los Ángeles y Bonvicini, Alejandra. «Análisis del debate en torno a la ley de educación religiosa 12.978/47», *VII Encuentro de cátedras Ciencias Sociales y Humanísticas para Ciencias Económicas - Universidad Nacional del Litoral*; 8 y 9 de Junio de 2000. Entre Ríos
- BALDUZZI, Juan. «Desigualdad y exclusión educativa en la educación inicial», *Informes y estudios sobre la situación educativa*; 2004, N° 3 noviembre. Buenos Aires.
- BOBBIO, Norberto. *El tiempo de los derechos*. Sistema. Madrid (1991).
- BUSTELO, Eduardo. *El recreo de la infancia. Argumentos para otro comienzo*. Siglo Veintiuno Editores. Argentina (2007).
- CASTEL, Robert. *La inseguridad social, ¿qué es estar protegido?* Manantial. Buenos Aires (2004).
- FELDFEBER, Myriam. «Estado y reforma educativa: la construcción de nuevos sentidos para la educación pública en Argentina». En: Feldfeber, M (compiladora) *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo. ¿Existe un espacio público no estatal?*, Noveduc, Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires (2003).
- FLEURY, Sonia. «Ciudadanía, exclusión y democracia». *Revista Nueva Sociedad*; 2004, setiembre-octubre. Venezuela.
- FLEURY, Sonia. *Estado sin ciudadanos. Seguridad Social en América Latina*. Lugar Editorial. Buenos Aires (1997).
- LEVÍN, Silvia. «Trabajo y ciudadanía social: el deterioro de una relación inescindible». *Revista de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales*; 1998, N°2 y 3 enero-julio. Rosario.
- LEVÍN, Silvia. «Ciudadanía social y género en Argentina». *La ventana*; 2002, N°15, Vol II. México.
- LEVÍN, Silvia, «Los debates en torno al concepto de ciudadanía en sociedades en transformación», *Revista Mediaciones*; 2004, N°2, Vol. 9. Brasil.
- LÓPEZ, Néstor. *Educación y equidad*. IPE/UNESCO, Buenos Aires (2005).
- MALATESTA, Alicia A. *El surgimiento de la educación universitaria tecnológica argentina en el discurso peronista*. Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales-

- Departamento de investigaciones. Córdoba (2004).
- MARSHALL, T. H. (2005). *Ciudadanía y Clase Social*. Editorial Losada. Buenos Aires.
- PUIGGRÓS, Adriana y BERNETTI, Jorge Luis. *Historia de la Educación en la Argentina*. Tomo 5: Peronismo, cultura política y educación (1945-1955). Editorial Galerna. Buenos Aires (1993).
- PUIGGRÓS, Adriana. *Qué pasó en la educación argentina. Desde la conquista hasta el menemismo*, Galerna, Buenos Aires (2003).
- PAVIGLIANITI, Norma (1993), *El derecho a la educación: una construcción histórica polémica*. Serie Fichas de Cátedra, OPFYL, Buenos Aires.
- RIVAS, A. *Gobernar la educación: estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Granica, Buenos Aires (2004).
- SANTOS MARTÍNEZ, Pedro. *La Nueva Argentina. 1946-1955*. Astrea Buenos Aires (1980).
- TEDESCO, J.C. (comp.). *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?* IPE, UNESCO, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Buenos Aires (2005).
- TEDESCO, J.C. y Tenti Fanfani, E. *La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades*. «Proyecto Alcance y Resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay». Universidad de Stanford/BID. Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación. Buenos Aires (2005).
- TENTI FANFANI, Emilio; «La educación escolar y la nueva cuestión social». En: *Punto de Vista*, N° 81, abril 2005. Buenos Aires.
- TERIGI, Flavia. «Cuatro concepciones sobre el planeamiento educativo en la reforma educativa argentina de los noventa». *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 15(10) (2007). <http://epaa.asu.edu/epaa/v15n10/>
- VAN ZANTEN, A. «Un libéralisme éducatif sans frontières? ed. *L'école. L'état des savoirs*. Editions La Découverte & Syrios, París, (2000) pp. 355-364. Traducción: Emilio Tenti Fanfani.