

# EL SISTEMA EDUCATIVO Y LAS TENDENCIAS A LA DEGRADACIÓN. UN ANÁLISIS DEL SISTEMA EDUCATIVO A PARTIR DE LAS TRANSFORMACIONES DEL CURRÍCULUM, EL RÉGIMEN DISCIPLINAR Y LA EDUCACIÓN DE ADULTOS. LA ESCUELA MEDIA ARGENTINA, 1955-2013

---

Romina De Luca, Natalia Alvarez Prieto y Carolina Martino<sup>1</sup>

---

## Introducción

Cualquier abordaje que reflexione sobre las diversas problemáticas que atraviesan al sistema educativo debe preguntarse, en primer término, sobre la función social desempeñada por aquel. El sistema educativo no existe en abstracto sino como parte de un sistema social. Éste, lo estructura, ordena sus fines, objetivos y tareas, al mismo tiempo que evalúa sus logros y dificultades. Este artículo propone entonces una reflexión sobre la escuela. Pero siguiendo con la línea argumentativa anterior, no vamos a hablar de cualquier escuela sino de la escuela capitalista. La situaremos - además- en un contexto específico: el espacio social de acumulación argentino. Y en un tiempo específico: en su desarrollo durante la segunda mitad del siglo veinte hasta nuestros días. Nos proponemos revisar las grandes tendencias que aquejan al sistema educativo argentino durante la segunda mitad del siglo veinte a través de tres observables interrelacionados: reformas y política educativa, educación de jóvenes y adultos y transformaciones en el régimen disciplinar. Desde nuestra perspectiva, el sistema educativo se ve afectado por dos movimientos de naturaleza diferente pero interrelacionados en algún punto: uno de degradación y otro de descomposición. Ambos explican la crisis educativa actual pero su desarrollo no es nuevo: se despliegan lentamente desde la segunda mitad del veinte. Ambos encuentran su origen por fuera del ámbito escolar: en la descomposición y degradación de la sociedad argentina producto del agotamiento histórico de las relaciones sociales que le dan origen, de las relaciones sociales capitalistas.

Presentado el problema, vayamos entonces de lo general a lo particular. Comencemos por preguntarnos cuál es la función del sistema educativo bajo la sociedad capitalista. En términos universales, la escuela tiene por función la creación

---

<sup>1</sup> Integrantes del Centro de Estudios e Investigación en Ciencias Sociales- CEICS

de los atributos técnicos y morales de la futura fuerza de trabajo. Es decir, otorga atributos formales, capacitaciones prácticas y conocimientos actitudinales útiles para el posterior desempeño laboral. También nos proporciona un corpus de ideas, más o menos coherentes, a partir del cual nos explicamos el funcionamiento de la sociedad y naturalizamos su dinámica. El capitalismo introduce como novedad histórica la educación de masas. Al sacar a la educación de los confines de un grupo de especialistas, su carácter general provocó un “profundo cambio pedagógico y social” (Pineau, P, Caruso D., y Dussel, I., 2007: p. 27). A lo largo de todo el globo, la “escuela” se expandió como forma educativa hegemónica.

Para el caso argentino, luego de las guerras de independencia, las burguesías triunfantes se hicieron con el control del Estado (Harari, 2009: p. XX), tarea necesaria para el desarrollo de las relaciones sociales capitalistas. Dentro del proceso de organización estatal, cada una de las naciones legisló sobre educación básica fijando su alcance, su obligatoriedad, su estructuración interna y sus mecanismos de administración, entre otros. En nuestro país ya la Constitución Nacional, promulgada en 1853, en su artículo 5º, legisló en tal sentido. Allí se estableció como un atributo de las jurisdicciones provinciales el brindar y sostener a la educación básica (escuela primaria) atendiendo a la conformación estatal federalista con que se organizó el territorio. Aunque, la estructuración moderna del sistema fue un proceso más tardío. Además, a contramano de lo que fijaba la pauta constitucional, la extensión del sistema escolar corrió a cargo de la autoridad nacional luego de la sanción de la Ley Lainez, en 1905 (Ley n° 4.878 promulgada en octubre de ese año, implementada en febrero del año siguiente). Dicha Ley le otorgó verdadero impulso a la masificación de la educación básica, situación que puede verificarse en la constante creación de escuelas nacionales en territorio provincial por parte del Consejo Nacional de Educación. También en el crecimiento de la matrícula de las escuelas primarias. Si hacia 1895 la población escolar era de 877.810 alumnos (aunque apenas 28% asistía efectivamente a escuelas) hacia 1915 la cifra ascendía a 951.495; en 1930 comprendía 1.482.942 y hacia 1955 2.735.026 millones de alumnos alcanzando la matriculación a más del 70%, según las cifras del Departamento de Estadísticas Educativas del Ministerio de Educación y Justicia (Tedesco, 2009: pp. 129, 230-231).

La Ley al liberar a las provincias de la creación de escuelas subsanó el déficit financiero alegado por ellas, principal motivo de la pausada estructuración del circuito educativo. Las provincias argüían falta de recursos económicos para garantizar la cobertura total del sistema a lo largo y ancho del territorio que quedaba bajo su administración. La Ley Lainez habilitó a la Nación a “socorrer” a las provincias a los efectos de garantizar el cumplimiento de las metas educativas fijadas en la Ley 1.420<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> La Ley 1.420 (promulgada el 8 de julio de 1884) constituyó uno de los hitos legales fundantes del sistema educativo. Su sanción fue el resultado de los debates que arrojó la realización en dicho país del Primer Congreso Pedagógico Nacional, en el año 1882. En el Congreso se desarrollaron múltiples discusiones encontrándose posturas encontradas en torno a las características de la educación mixta, la incorporación de contenidos religiosos en el currículum y el rol desarrollado por el Estado en su capacidad para legislar medidas que afectarían para el conjunto del país. La Ley dispuso la instrucción

de educación básica, común y obligatoria. Tanto una como otra Ley proporcionaron el marco legal para la conformación moderna del sistema educativo.

Previamente, la obra de Domingo Faustino Sarmiento, la sanción de la *Ley Avellaneda*<sup>3</sup> para el ámbito universitario y la fundación de la primera escuela Normal de maestros, en la ciudad de Paraná, habían sentado las bases de la futura transformación realizada por la 1.420. Sarmiento, en un libro publicado en 1849, recuperaba la idea de “educación popular”, entendiéndola por ella la novedad que en términos históricos constituía la instrucción pública de la plebe por parte del Estado. Destacaba que, dependiendo la condición social de los hombres de circunstancias ajenas a su voluntad, “un padre pobre no puede ser responsable de la educación de sus hijos” (Sarmiento, 2011: p. 19). Pero era un derecho de la sociedad el asegurarse que todos los individuos recibieran educación en su primera infancia. Solo así se prepararían para el desempeño de las funciones sociales que realizarían en el futuro. Por esos motivos, el gobierno debía hacerse cargo de la educación pública. A través de ella, se aumentarían las fuerzas productivas de la Nación al garantizarse la adaptación de los medios de trabajo generados en otros países al ámbito local. En su concepción: “los rudimentos de una educación en las escuelas primarias son esenciales para adquirir destrezas y habilidades como trabajadores o consideración y respeto en las relaciones sociales y civiles de la vida” (Sarmiento, 2011: p.28). En ese sentido, la preocupación sarmientina ligaba el desarrollo de las relaciones sociales capitalistas a la expansión de una educación de masas. Ese es, para nosotros, el contenido último de la misión civilizatoria y de su famosa máxima “hacer de toda la República una escuela”. Si bien el planteo era formulado a un nivel general refiriéndose a una sociedad abstracta, su pensamiento constituía el pensamiento burgués hegemónico; los derechos generales de la sociedad, los constituidos en el marco de derecho burgués y las funciones sociales a desempeñar, los atributos técnico-productivos de la burguesía. A la formación técnica se adicionaba un elemento moral: el de la construcción de ciudadanos.

Pero esa identidad, detrás del celeste y blanco, homogeneizaba y unificaba una desigualdad que la economía consagraba y reproducía: la identidad de clase. De hecho, el ascenso de las luchas obreras de principios de siglo (el ciclo de grandes huelgas que se extiende entre 1902 y 1921) vio converger la sanción de leyes de represión interna - *Ley de Residencia* y la posterior *Ley de Defensa Social*<sup>4</sup> - con otras tendientes a acelerar la conformación nacional del sistema educativo y de su maquinaria patriótica.

---

primaria obligatoria para todos los habitantes del país, al mismo tiempo que su carácter gratuita y gradual.

<sup>3</sup> La Ley nº 1.597, conocida como Ley Avellaneda, fue promulgada el 26 de julio de 1885. Dicha herramienta legal dispuso a la sanción de Estatutos Universitarios para las altas casas de estudios argentinas: la Universidad de Buenos Aires y la Universidad de Córdoba. Fijó la composición de las autoridades, sus funciones de las Universidades, su función disciplinaria y de policía, entre otros.

<sup>4</sup> La Ley de Residencia (conocida también como Ley Cané por el diputado argentino Miguel Cané que la impulsó) se promulgó, durante la presidencia de Julio A. Roca, con el número 4.144 el 23 de noviembre

En suma, si bien 1884 resulta una referencia ineludible en la conformación del moderno sistema educativo argentino, al igual que los debates y grandes acciones previas, solo el puntal legal de 1905 permitió que, en medio siglo, la masa de la población se incorporara al sistema educativo consiguiendo elevados índices de alfabetismo. Ese éxito permitió que la trayectoria argentina se distinguiera de la seguida por otros países latinoamericanos con estructuraciones más tardías de sus modernos sistemas escolares.

La preocupación por la masificación de la escuela, en Argentina, emergió fuertemente a principios del siglo XX cuando la formación hegemónica burguesa nucleada en torno al “Pacto Desarrollista”<sup>5</sup> (Sartelli, 1996) manifestaba su agotamiento. Se resquebrajaban las posibilidades de ascenso y promoción social (“hacerse la América”) y una incipiente conciencia obrera brotaba con fuerza cuestionando el orden establecido. La crisis hegemónica tenía su expresión tanto en las numerosas huelgas obreras (1902, 1904, 1907, 1909, 1910 sólo por mencionar las más importantes hasta el Primer Centenario) como en el cuestionamiento político al régimen fraudulento proveniente de la pequeña burguesía (coloquialmente denominada “clase media”). No extraña entonces que hacia 1905 la burguesía acelerara el proceso de conformación del sistema educativo para cerrar esa crisis de hegemonía, encomendando toda la maquinaria estatal central a garantizar tal tarea. Años más tarde, reformaría su régimen político-electoral a través de la sanción de la *Ley Saenz Peña* de sufragio secreto y obligatorio, en 1912.<sup>6</sup> Con ello buscaba, por un

---

de 1902. Fue sancionada con fuerza de Ley por la Cámara de Diputados y Senadores de la Nación argentina y permitía expulsar del país a los extranjeros cuya “conducta comprometa la seguridad nacional o perturbe el orden público” a quienes ya hubieran sido condenados o a todos los pasibles de sospecha. Por su parte, la Ley de Defensa Social se sancionó también en el Congreso de la Nación el 28 de junio de 1910 durante la presidencia de Figueroa Alcorta. La Ley negaba el ingreso al país a personas con condenas, a los anarquistas o a aquellos previamente expulsados de la República. Al mismo tiempo, prohibía las reuniones que tuvieran como objeto la propaganda anarquista y habilitaba a la expulsión interna de los sospechosos a Ushuaia conocida también como “la Siberia argentina”.

<sup>5</sup> Denominamos “Pacto Desarrollista” a la primera formación hegemónica que se dio la burguesía terrateniente en territorio argentino entre 1860 y principios del siglo XIX. Toda formación hegemónica presupone dosis de coerción desplegadas por el Estado y formas de consenso por parte de los dominados. Una de las particularidades de esa formación hegemónica residía en la separación geográfica y temporal de la coerción y violencia necesaria para genera el consenso. Esa formación hegemónica se correspondía con una sociedad relativamente abierta en donde las relaciones sociales capitalistas se encontraban aún en fase de expansión extensiva lo que posibilitaba procesos de “promoción de clase” para un confin de población que era expulsada por los procesos de acumulación originaria en el “Viejo Mundo”. El inmigrante expulsado de su terruño de origen que venía a nuevas tierras a “hacerse la América” con un pequeño capital. La vida política era dominada por la burguesía terrateniente quienes se aglutinaban en el Partido Autonomista Nacional y gobernaban con mecanismos de sucesión regulada (fraude electoral). La participación política no era masiva en tanto mecanismos de promoción social operaban generando consensos.

<sup>6</sup> La Ley recuperaba la noción de sufragio universal de la época, dispuesta por la Constitución Nacional, entendiéndose por universal el votante nativo o nacionalizado varón. Hasta la segunda mitad del siglo veinte, las mujeres no eran consideradas electores. Asimismo, en el contexto de una población inmigrante muy extensa en esa época, la Ley incorporaba nueva población aunque la masa de electores



lado incorporar a la pequeño burguesía y a fracciones menores de la burguesía, nucleadas en la Unión Cívica Radical, al sistema político. También reunía, en el convite electoral, a fracciones de la clase obrera afiliadas al Partido Socialista. De ese modo, el proceso de masificación de la escuela corrió paralelo a la construcción de una identidad artificial para el conjunto de la población: la identidad nacional.

Abreviando mucho, podemos establecer que el Estado burgués asumió tempranamente, a partir de la estructuración de un circuito educativo de masas, la reproducción de los atributos morales y técnicos de la fuerza de trabajo para el capital. De hecho, uno de los logros del sistema fue el sacar a su población del más profundo analfabetismo entre 1860 y 1950. Para ello, no sólo se encargó de construir escuelas a lo largo de todo el territorio sino que formó un cuerpo de especialistas que llevarían adelante esa tarea: los maestros normalistas. También se delimitaron los contenidos y el protocolo que debían seguir los docentes -en su mayoría mujeres- no sólo en clase sino también en lo que refería a su comportamiento y ejemplo moral. Valga de anécdota, la mención de algunos de los puntos contenidos en el contrato de trabajo que las señoritas maestras debían firmar: no casarse ni andar en compañía de hombres, estar en sus hogares entre las ocho de la noche y la seis de la mañana; no fumar ni beber, no teñirse ni pintarse ni vestirse con colores brillantes, usar dos enaguas, mantener el aseo del aula, de la pizarra, etc.<sup>7</sup> La homogeneización del sistema educativo también corrió de la mano del crecimiento en extensión de la clase obrera, de la homogeneización de sus tareas, de su organización centralizada.

Siendo entonces función de la escuela la creación de los atributos técnicos y morales de la fuerza de trabajo, la evolución de la acumulación del capital, es decir, el proceso objetivo que consume esos atributos constituye un punto de partida necesario. Imprescindible para brindar una explicación de largo plazo sobre las tendencias que afectan al sistema. Así, los cambios en esos procesos de consumición constituyen un elemento a tener en cuenta a la hora de explicar los cambios en el sistema educativo. En este trabajo, recuperamos la caracterización general de Marx en *El Capital*, sobre el funcionamiento del sistema capitalista. En particular, la tendencia a la descualificación de la fuerza de trabajo. La manufactura es la primera forma característica del proceso de producción capitalista. Originariamente aparece como la combinación de oficios artesanales independientes -de igual o diferente tipo. Cada artesano incorporado a un taller de producción lleva consigo sus "saberes". En un primer momento, bajo la cooperación simple, el obrero ejecuta y conoce la totalidad del proceso de producción. El desarrollo de la forma manufacturera simplifica, mejora y perfecciona las herramientas descomponiendo la actividad artesanal en partes. El obrero ya no desarrolla la totalidad del proceso productivo sino una porción específica; de obrero total pasa a ser una forma imperfecta, un obrero parcial. La manufactura revoluciona el modo de trabajo del individuo mutilando los conocimientos del

---

seguía siendo escasa. La Ley Saenz Peña, al tornar el sufragio secreto y obligatorio buscaba superar las prácticas fraudulentas que hacían que el proceso electoral fuera dirigido desde arriba.

<sup>7</sup> Consejo Nacional de Educación: Contratos de maestras para el año 1923, Buenos Aires, 1923.



trabajador promoviendo una habilidad parcializada. La división manufacturera del trabajo desarrolla y multiplica esa mutilación. Bajo la forma de Gran Industria el capital consume el proceso de separación entre ciencia y trabajo, concepción y ejecución, en forma definitiva: el obrero se transforma en un mero apéndice de la máquina. Al trabajador se le contraponen las potencias intelectuales del proceso material de producción, condensadas en el medio de trabajo -la máquina- como propiedad ajena que lo oprime. En ese sentido, la utilización capitalista del medio de trabajo asesina las capacidades intelectuales de los trabajadores y transforma a enormes masas de la población en “población superflua”, esto es, no directamente necesarias para la autovalorización del capital. En efecto, la formación de la sobrepoblación relativa se encuentra íntimamente asociada al desarrollo del sistema de Gran Industria (Kabat, 2009: p. 111). Excede a la figura del desocupado e incluye, detrás de sus filas, a todos aquellos que el capital no logra emplear productivamente, en virtud del tiempo de trabajo socialmente necesario. El desarrollo de la sobrepoblación relativa es una consecuencia del aumento de la composición orgánica del capital y de la tendencia decreciente de la tasa de ganancia, de la disminución de la proporción de capital variable empleado en relación con el capital fijo. Para el caso argentino, la consolidación de una población sobrante de niveles crecientes se refleja en un deterioro generalizado de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo durante la segunda mitad del siglo veinte, proceso que da un salto marcado a partir del golpe militar de 1976. Entre otros indicadores, se observa en un marcado deterioro el salario real industrial, del deterioro de las condiciones de venta de la fuerza de trabajo en su conjunto, incluso por debajo de su valor (Iñigo Carrera, 2007: p. 54-55). Esa degradación social general no puede más que impactar en las distintas esferas de la vida social: la cultura, la educación, la salud, las condiciones del mercado de trabajo, el llamado gasto social estatal, entre otros.

En este artículo, veremos de qué manera esos fenómenos generales se expresan de forma lenta pero persistente en el sistema escolar. En particular, nos concentraremos en la dinámica del sistema educativo durante la segunda mitad del siglo XX a la actualidad, momento en el que consolidada la fase de Gran Industria comenzaron a manifestarse en forma aguda sus contradicciones y sus tendencias a la descomposición. La escuela se adaptó a las necesidades impuestas por el capital. A medida que fueron necesarias menos pericias para el desarrollo de los procesos productivos, la estructura única y homogénea con la que el sistema educativo se expandió se tornó un lastre. También el currículum único y la formación homogénea para inmensas capas de la población sobrante. Veremos cómo en esa fase se consolida una tendencia que inaugura la desatención, por parte de la burguesía estatal, de los conocimientos impartidos por la educación dirigida hacia las masas. Cabe destacar que los procesos de descalificación generalizados -especialmente en la escuela pública, es decir, aquella que recibe a los hijos de la clase obrera-, fueron acompañados por la creación de nichos de formación para algunos especialistas cuya formación demandaba de escuelas hipercalificadas. Ambas caras de la moneda parecieran contemplarse y atenderse a partir de la implementación de políticas de descentralización / regionalización educativa. Como resultado el sistema consolida una



doble existencia: una educación degradada para la clase obrera -aún cuando aumente su escolarización- y una educación de élite y de calidad para los sectores minoritarios de la burguesía. Distintos indicadores ilustran tal situación: currículum oficial y enseñado, libros de texto, creación de circuitos educativos exprés en la educación de jóvenes y adultos, flexibilización del régimen disciplinario, entre otros.

Aquí analizaremos la evolución de tres aspectos del sistema educativo entre mediados de los '50 y 2010: el currículum, la educación de adultos y la disciplina en el nivel medio de enseñanza. El primer aspecto versa sobre los contenidos que se enseñan en la escuela. Por su parte, la educación de adultos nos remitirá a las condiciones de escolarización de aquellos trabajadores con trayectorias de "fracaso escolar". Finalmente, el estudio de la disciplina escolar nos mostrará un elemento fundamental para la explotación capitalista: la creación de los atributos "morales" de la fuerza de trabajo. Sintetizamos aquí trayectorias de tres investigaciones, con distintos niveles de avance, dentro de un programa de investigación común.

### **El contexto de las reformas educativas: las condiciones de acumulación de capital en la Argentina**

El golpe militar que se inicia en Argentina, en 1955, evidencia la apertura de una crisis política y económica; crisis hegemónica y de acumulación (O'Donnel, 2008; Portantiero en Braun, 1973; Sartelli, 2007). Las sucesiones de distintos regímenes políticos -democráticos y dictatoriales-, de planes económicos y la lucha política encarada por fracciones de la pequeño-burguesía y de la clase obrera por fuera de los marcos institucionales dan cuenta del colapso institucional en esos años. Este proceso de crisis comienza a cerrarse hacia 1976, aunque se registran diferentes etapas. El gobierno dictatorial de Juan Carlos Onganía (1966-1970) pretendió reinstaurar las condiciones de reproducción del sistema sintetizando los intereses de las distintas fracciones en pugna. Solo así cerraría la crisis hegemónica iniciada años atrás. La autoproclamada "Revolución Argentina" pretendió establecer una dictadura de largo plazo en el país para realizar una serie de transformaciones estructurales tendientes a reforzar la hegemonía de las fracciones más concentradas de la burguesía local, tanto nacional como internacional (Sartelli, 2007; Baudino, 2011). Esos sectores pujaban por romper la dinámica que, hasta ese momento, reproducía el capital industrial, cuyo crecimiento se orientaba principalmente al mercado interno y se asentaba sobre un gran poder de presión que le posibilitaba acceder a transferencias de ingresos desde el sector agrario. Los sectores más concentrados del capital buscaban instaurar un desarrollo en profundidad de las relaciones capitalistas. Ello implicaba liquidar capital improductivo y desplazar mano de obra sobrante. Si bien en un primer momento, el gobierno buscó conciliar los intereses de las distintas fracciones en pugna, a partir del ingreso de Krieger Vasena al gabinete, el giro hacia la resolución de la crisis hegemónica constituyó la principal tarea. En el plano de la actividad estatal, la "Revolución Argentina" también inició un profundo proceso de reorganización del Estado. La eficiencia se encontraba a la orden del día en la nueva propuesta. Los intereses de esa fracción burguesa chocaban contra aquellos de la burguesía mercado-



internista. En efecto, ambas fracciones tenían diferentes salidas para la crisis en ciernes desde 1955. Sin embargo, tendieron a la confluencia de intereses a partir de 1969 cuando surge en escena una tercera alianza: la revolucionaria, que actuaba con independencia de una y otra. La apertura del proceso revolucionario en el país que acaudilló la tercera alianza profundizó la crisis hegemónica y política a partir de su estrategia insurreccional que cuestionaba el status quo. A medida que la crisis se profundizó, las divisiones en el seno burgués tendieron a resolverse por la vía de la confluencia en una alianza (la alianza militar) que se proponía eliminar los brotes de insurgencia en el país y restaurar las condiciones de acumulación. Su primer personal político en el poder lo encarnó el régimen militar. Fue éste el que se encargó de eliminar capital sobrante, concentrar y centralizar la economía a los efectos de relanzar las bases de la acumulación. Las tareas iniciadas por dicho personal político fueron continuadas luego de la apertura democrática.

Así, el golpe de marzo del '76 aparece como un punto de llegada, de síntesis y de inicio de resolución de la crisis iniciada un cuarto de siglo atrás. Lo que no implica afirmar que la declinación histórica de las relaciones sociales capitalistas se hayan superado. Distintas crisis económicas, sociales y políticas vuelven a dar cuenta del agotamiento y como espiral ascendente se repiten: 1982, 1989, 2001 y contando. La incapacidad de la renta para actuar como único factor de compensación en el ciclo de acumulación de capital, su reemplazo por la deuda externa y las consiguientes crisis de la deuda, la consolidación de inmensas fracciones de la clase obrera como población sobrante para las necesidades de valorización del capital, la venta de la fuerza de trabajo por debajo de su valor son algunas de las manifestaciones del ocaso. En la década de los noventa, esas tendencias se expresan bajo la forma de flexibilización y precarización laboral, crecimiento de la desocupación ya sea en su manifestación abierta o bajo la forma encubierta del empleo estatal, de la asistencia social a ingentes capas de la población, de anticipos de las jubilaciones, de cierre de fábricas a partir de la centralización y concentración del capital. En ese sentido, si bien el golpe del '76 permitió relanzar la acumulación del capital, los mismos problemas se manifestaron años más tarde, se manifestaron nuevamente en el 2001 y se encuentran hoy día en un cuadro de situación decadente, hasta hoy. Intentaremos ver aquí cómo la evolución del sistema educativo guarda relación con ese proceso general de deterioro social. En ese sentido, este artículo busca explicar cómo la degradación del sistema educativo argentino guarda relación con la descomposición de la sociedad que le dio origen.

### **Las tendencias imperantes en el sistema educativo: descentralización y regionalización**

Lejos de establecer una mirada de largo plazo, los análisis sobre las reformas educativas en Argentina focalizan sobre lo actuado en la década del noventa. La promulgación por parte del gobierno de Carlos Saúl Menem de la Ley Federal (abril de 1993) y la previa sanción de la Ley N° 24.049 de "Transferencia a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires de servicios educativos" fueron identificados como puntos de inflexión. El proceso de "transformación educativa"





encarado en los noventa fue presentado como la instancia que acomodaba el tradicional marco normativo a los crecientes cambios del mundo contemporáneo. La “era de la globalización” o de la “informática” demandaría a la escuela la impartición de más conocimientos, mayores en cantidad y mejores en calidad. La extensión de la obligatoriedad pautada esos años parecía cumplir con algunas de esas demandas. Los “nuevos” diseños curriculares, su actualización y las modificaciones en la organización y estructuración del contenido también. La caída de la calidad educativa aparecía como la consecuencia no deseada de ese proceso radical de cambio. Sin embargo, una mirada de largo plazo sobre la evolución del sistema permite complejizar esa interpretación. El sistema educativo no garantizó con la reforma una mayor calificación. Tampoco fue ese el objetivo buscado sino más bien el generar trayectorias de calificación diferenciales acorde con las distintas demandas del capital. A su vez, la reforma curricular no fue tan novedosa como se supone y, por el contrario, la revisión del proceso histórico da cuenta de múltiples “prehistorias” en aquellos mentados puntos de quiebre. Las reiteraciones en el proceso evidencian la perseverancia de una intervención que solo puede entenderse como una estrategia de clase. Y, como tal, excede al personal político de turno. Proceso que, como veremos, se inició con la crisis de acumulación de mediados de los cincuenta.

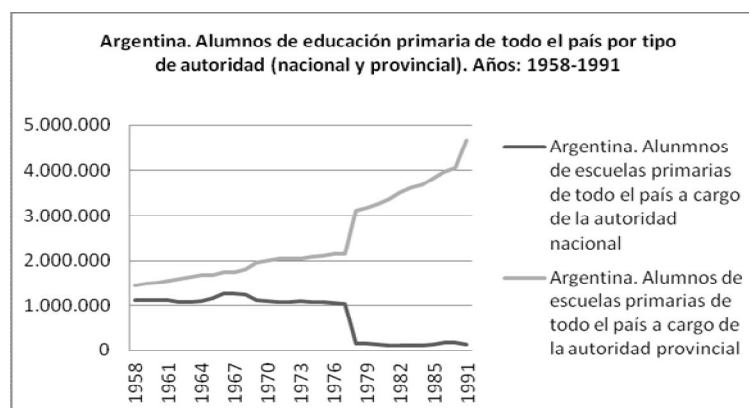
En efecto, la segunda parte del siglo veinte coincide con la apertura de políticas de reforma educativa en un sentido amplio. La “Revolución Libertadora” inaugura, aunque en forma incipiente, una nueva tendencia: la descentralización. En primer término, lo hizo para la gestión y administración del sistema. Esa predisposición se consolidó a posteriori y permanece vigente hasta nuestros días (artículo 121° de la actual Ley de Educación Nacional). Veamos.

El régimen militar restauró el Consejo Nacional de Educación, a través de la Ley N° 7.977. Dicho organismo fue suprimido durante la gestión de Juan Domingo Perón al calor de una serie de medidas que reforzaban la construcción de una estructura centralizada en materia educativa. Uno de los hitos más salientes fue la creación del Ministerio Nacional de Educación, en el año 1949 (Anales de Legislación Nacional, Tomo IX-A, 1949, p. 196). Se determinó que “la acción educativa nacional debe ser desarrollada con unidad de concepción en todo el país, sin que ello importe desatender las necesidades regionales o locales correspondientes”.<sup>8</sup> Desandado el centralismo, la “Revolución Libertadora” le otorgó al antiguo organismo una nueva potestad: transferir escuelas nacionales a las provincias. Argumentaban que la “dictadura” peronista, en su afán de absorción de la dirección de los organismos estatales, sojuzgó todos aquellos “cuya estructura descentralizada, federativa y autárquica, admitía una mayor participación ciudadana en el manejo de la cosa pública” (Anales de Legislación Nacional, Tomo XIV, 1956: pp. 351-352). Si bien Nación y provincias tenían acciones concurrentes en materia educativa, “[resultaba] preciso

<sup>8</sup> Para ampliar sobre la etapa anterior, se puede consultar: De Luca, R. (en prensa). “El currículum de la escuela primaria argentina durante las dos primeras presidencias de Juan Domingo Perón. De la escuela teoricista y fragmentada a la escuela práctico-homogénea, 1946-1955”. *Revista Cadernos de História da Educação*. Brasil: Departamento de Historia de la Universidade Federal de Ouro Preto.

que aquella se oriente y organice estimulando la acción provincial y teniendo en cuenta, con respecto a las escuelas que crea y dirige, las tradiciones y modalidades regionales”. Solo así se posibilitaría la injerencia directa de la familia y de comisiones vecinales en el gobierno de la educación primaria. Lógicamente, se fijó como una de las atribuciones del Consejo “[el] tener facultades (...) para convenir, según ciertas reglas, la transferencia de sus escuelas a las provincias”. En este sentido, el artículo 11° establecía que se “podrá transferir a las provincias todas o algunas de las escuelas (...) ad referendum del poder ejecutivo”. Además, el artículo 5° sancionó la posibilidad de organizar un patronato de cooperación económica “cuya finalidad consistirá en reunir para el Consejo las contribuciones de la generosidad privada destinadas a la construcción, instalación, ampliación y reparación de escuelas en todo el país y a la asistencia social de los escolares necesitados”. Sin embargo, las transferencias no se concretaron.

Los primeros traspasos llegaron con la gestión de Arturo Frondizi. La Ley 4.874 de 1961 inició el proceso y, en el transcurso de ese año, se firmaron distintos convenios. La siguiente avanzada “descentralizadora”, de envergadura mayor, corrió a cuenta de Juan Carlos Onganía. En el año 1968, la Ley 17.878 reiteró la política de traspasos de escuelas nacionales a la órbita de las provincias utilizando los mismos mecanismos formales que en 1961. En esta oportunidad, se especificó que era un “propósito definido lograr la centralización en la conducción y la descentralización en la ejecución” (Anales de Legislación Argentina, Volumen XXVIII- C, 1968: pp. 3290-3291). Al igual que el caso anterior, las reformas al sistema confluyeron con un proceso de racionalización administrativa más general -Ley n° 18.586 (Anales de Legislación Argentina, Volumen XXX - A, 1970: pp. 148 – 149). Aunque en esta oportunidad, se engarzaban con una serie de reformas educativas más amplias. Nuevas transferencias se llevaron a cabo durante la última dictadura militar. Las Leyes 21.809 y 21.810, de 1978, y el Decreto 1.230 del mismo año constituyeron el andamiaje legal del proceso. Las transferencias del nivel primario se consolidaron en esos años. La Ley de Transferencia de los años noventa comúnmente asociada como punto de inflexión, en realidad, culminó un proceso del mismo signo para los niveles medio y terciario. El gráfico número 1 da cuenta de la magnitud del proceso descrito.





En tanto tendencia, la descentralización atravesó otros aspectos de la vida educativa. Antes referimos a su evolución en materia de gestión y administración de establecimientos pero además impactó sobre el currículum mismo. De hecho, su revisión corrió paralelo a las transferencias de escuelas. La “Revolución Libertadora” anticipó su voluntad de transformar la currícula. El Decreto que restableció el Consejo Nacional de Educación determinó:

“La reinstalación del Consejo Nacional de Educación permitirá afrontar el deber impuesto por las circunstancias históricas de revisar los métodos de enseñanza y los sistemas pedagógicos en vigencia para ajustarlos a los dictados de la ciencia moderna, a las modalidades psico-fisiológicas del niño argentino o a las condiciones de los diferentes ambientes en que vive” (p. 348)

Aunque su intervención se limitó a aspectos parciales. Solo depuró aquello considerado “impropio” producto de la “intromisión dictatorial” del peronismo. Recién hacia 1958 se produjeron las primeras transformaciones. En 1956 se creó una comisión encargada de revisar y elaborar nuevos planes de estudio. Dos años más tarde, la Comisión hizo conocer al Consejo Nacional de Educación una propuesta de reforma para el nivel primario.<sup>9</sup> ¿Cuáles eran las características del nuevo plan? En primer lugar, la Comisión remarcaba que era “el niño” el eje del proceso de aprendizaje: “Deberá lograrse que el niño, guiado por el maestro, sea el protagonista de su propio aprendizaje” (p. 14). El otro pilar del proyecto residía en la intención de romper con la formación centralizada y homogénea del currículum:

“La comisión prefirió *preparar un programa básico* uniforme para toda la Nación, *insistiendo en cada caso en la necesidad de una adaptación local del mismo*, constante y dinámica, comenzando el estudio de las diversas asignaturas por lo que el medio inmediato ofrece a la observación y el interés del niño y preconizando los ejercicios, problemas y prácticas manuales adecuados a las costumbres, necesidades y productos de la localidad. Se concilia así la doble conveniencia de la adaptación regional de los programas y de la formación de un tipo argentino que se sentirá cómodo y en su medio, en cualquier parte del territorio, provenga de donde previniere” (p. 11, las bastardillas son agregadas)

Resulta importante destacar este aspecto por la centralidad que cobró en reformas posteriores. La Comisión polemizaba con intervenciones anteriores, en particular, aquellas realizadas durante el peronismo. El Estado debía promulgar programas básicos para que éstos pudieran ser fácilmente adaptados a nivel regional o local. En 1960, se aprobó un nuevo Programa para la Educación Primaria que recuperó

---

<sup>9</sup> Consejo Nacional de Educación (1959). *Programa de Educación Primaria. Anteproyecto*, Buenos Aires.

el espíritu del ensayo anterior en su “triple condición de sintético, básico, común”.<sup>10</sup> Se destacaba que el nuevo programa no buscaba uniformar sino alcanzar una “paridad de posibilidades”. El Programa Sintético Básico bregaba por la posibilidad de que cada una de las escuelas pudiera “imprimir[le] al programa la característica regional que juzgue más conveniente”. En forma posterior, y ya bajo otra gestión política, se promulgaron los programas sintéticos a ser implementados en las escuelas primarias de provincia, a partir de 1964.<sup>11</sup> Allí, reconocían la vieja existencia de un debate entre los partidarios de una construcción sintética y los que apoyaban mayor extensión analítica. En 1964, argumentaron a favor de los primeros porque “una situación de hecho y de derecho volcaría la balanza a favor de los “sintetistas””: la enorme extensión del territorio y las diversas características zonales así como la autonomía de las provincias. La realidad geográfica y cívica de configuración del país hacía impensada otra forma de estructuración que no fuera sintética. El diseño explicitaba, además, la cadena de mandos y de intervenciones en los procesos de redefinición regional del currículum. Pautaban un doble mecanismo. Por un lado, los programas semi-analíticos serían redactados, en cada zona o provincia, por los técnicos locales tomando como punto de partida los sintéticos generales. En segundo lugar, los programas analíticos corrían por cuenta de los maestros y directivos de cada escuela. Tal como podemos ver, la reforma proyectada profundizaba la regionalización de la enseñanza en una doble dimensión: una adaptación macro a cargo de las autoridades locales y otra de nivel micro a manos del docente y de las autoridades de cada escuela.

El proceso de regionalización se acentuó a posteriori en dos momentos: durante el gobierno de Juan Carlos Onganía y bajo la última dictadura militar. El primero avanzó en una reforma integral del sistema educativo que alteró su estructura, organización interna y currículum. Dividió los contenidos en “comunes, optativos y libres”. Los “comunes” comprendían aquellos que serían dictados en todos los establecimientos del país. Los “optativos” podían variar según cada provincia, zona o establecimiento, siendo flexibles a las necesidades que imperaran en cada una región. Finalmente, la currícula “libre” comprendía actividades que se programarían “de acuerdo a las necesidades de la comunidad y de los padres de familia” (Oficina Sectorial de Desarrollo-Sector Educación (s/f): p. 4). La reorganización curricular fue acompañada de la introducción de formas de orientación laboral-vocacional desde los primeros años de educación. La tónica general del cambio buscaba un sistema flexible que satisficiera “necesidades y criterios regionales y provinciales”. Cada una de las escuelas debía: “caracterizar su acción, organizar su grupo profesional, establecer el funcionamiento del equipo docente, organizar la comunidad escolar, dictar los códigos de convivencia y desarrollar el currículum” (Ministerio de Cultura y Educación, 1970a: p. 176). Las escuelas tendrían autarquía para comprar los útiles necesarios para su funcionamiento. La construcción y/o reparación de los edificios escolares quedarían

<sup>10</sup> Programa Sintético-Básico-Común aprobado en la III Reunión de Coordinación Escolar efectuada en la ciudad de San Miguel de Tucumán, julio de 1960, en Ministerio de Educación y Justicia (1965). *Adopción de los planes de estudio y programas de educación primaria del Consejo Nacional de Educación. Modificación y agregados*, Buenos Aires.

<sup>11</sup> Consejo Nacional de Educación (1964). *Programas para escuelas de provincia*, Buenos Aires.



bajo la administración de la asociación cooperadora a quien la Nación le transferiría una parte de los recursos para sufragar los gastos. Las cooperadoras debían disponer de actividades para complementar los fondos necesarios. Por eso, los “reformadores” destacaban que, al mismo tiempo que crecía la participación de la comunidad, “los costos de sostenimiento globales descendían notablemente” (Ministerio de Cultura y Educación, 1970a.; p. 177). Claro está, se trataba de una transferencia de responsabilidades. Se podrá argumentar que se trataba de una gestión neoconservadora y que eso explicaría el cariz de los requerimientos. Sin embargo, los mismos argumentos se hallaron durante la década del ochenta durante el Congreso Pedagógico Nacional.<sup>12</sup>

Si bien este proceso de cambio<sup>13</sup> fue desandado en 1971, producto de la fuerza que adquirió la oposición docente en un contexto álgido de la lucha de clases, algunos pilares clave permanecieron intactos: en 1972 y 1975 los diseños curriculares insistieron sobre la regionalización. La última dictadura militar consolidó, ya definitivamente, la tendencia. A partir de distintas intervenciones realizadas en las reuniones del Consejo Federal de Educación, se fijaron nuevos fines y objetivos así como el currículum para la escuela primaria y media. Como pauta general, las reformas intentaban que las provincias tuvieran mayor intervención en los contenidos impartidos en sus escuelas. Se buscaba una mayor participación de las provincias no solo en el diseño de los contenidos o en la delimitación de fines y objetivos del sistema. Además, se apostaba a que su impulso alcanzara la capacitación laboral y la orientación vocacional brindada por cada escuela. En relación a ese punto, el documento expresaba:

“La escuela para que el alumno consiga un desarrollo motriz pleno debe seleccionar y organizar actividades que permitan el control del cuerpo y la manipulación segura de los objetos. En tal sentido, se han de orientar las actividades prácticas que desarrollen habilidades y destrezas útiles para una elemental capacitación laboral según necesidades regionales” (Ministerio de Cultura y Educación-Consejo Federal de Educación, V Asamblea Ordinaria. Informe final. Anexos, San Miguel de Tucumán, 15 al 17 de septiembre de 1976: p. 9)

---

<sup>12</sup> De Luca, R. (2004). “La Cobertura Ideológica de la Reforma Educativa”. Revista *Razón y Revolución*. N° 13. Buenos Aires: Ediciones ryr; De Luca, R. (2011). “De los planes a la acción. La consolidación del proyecto educativo militar durante el alfonsinismo”. Revista *Razón y Revolución*. N° 22. Buenos Aires: Ediciones ryr.

<sup>13</sup> De Luca, R. (2011). “Onganía y la Ley Orgánica de Educación. Currículum flexible, personalización de la enseñanza y atributos productivos (1966-1972)”, en Sartelli, E. (Comp.): *La crisis orgánica de la sociedad Argentina*. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA).



Posteriormente, en 1977 se sancionaron nuevos contenidos mínimos y básicos para la escuela primaria, enfatizando el tinte regionalizador.<sup>14</sup> Luego de la reapertura de la democracia, los contenidos mínimos permanecieron vigentes junto a sus resignificaciones provinciales. Durante esos años y hasta fines de los ochenta, se defendió la importancia de la regionalización curricular. En efecto, hacia 1988 el documento “Política de Transformación Educativa” pregonaba:

“descentralizar las prestaciones educativas en todos los niveles para amoldarlas a requerimientos regionales y locales y reinstalar las conducciones educativas acerca de las diversas realidades, cuidando de no reproducir esquemas centralistas en pequeño sino de instituir modalidades de participación más efectivas de docentes, alumnos y padres en las decisiones.” (p. 7)

A la luz de lo descrito aquí, puede observarse que los cambios introducidos en los años noventa aparecen más como un punto de llegada y de síntesis de tendencias previas. No se trató de una casuística. Distintos diagnósticos e instancias de discusión, de debate local e internacional, y el trabajo de distintas oficinas intervinientes indicaron el camino a seguir desde mediados de los '50 hasta que una serie de iniciativas confluyeron hacia fines de los '60. El rol directriz fue desempeñado, entre otros, por el Consejo Nacional de Desarrollo quien hacia 1968 difundió un estudio de síntesis: *Educación, recursos humanos y desarrollo económico-social*. Las tareas de la etapa residían en la sanción de una Ley General de Educación que permitiera reorganizar el sistema, eliminar superposiciones y gastos superfluos, extender la obligatoriedad, renovar el currículum, entre otros. Pero la enunciación de tareas se hizo con la delimitación de una tendencia articuladora general: la descentralización. Al respecto, el organismo fijó:

“ [...] Teniendo en cuenta las obligaciones que señala la Constitución Nacional en el artículo 5º y el hecho muy significativo del esfuerzo realizado por los gobiernos provinciales en las últimas décadas (...) puede considerarse conveniente y adecuado que las provincias asuman en forma directa la prestación del servicio educativo de nivel primario en sus respectivas jurisdicciones; esto posibilitará una mejor atención de las necesidades regionales y una más eficiente gestión administrativa por lo tanto se debe estructurar un procedimiento que posibilite una transferencia de las actuales escuelas nacionales a las respectivas provincias [...]” (CONADE, 1968, p. 469)

Ahora bien, la propuesta de descentralización no solo alcanzaba la gestión y administración de escuelas. Se proponía extenderla a la organización del calendario

---

<sup>14</sup> Ministerio de Cultura y Educación (1977). *Objetivos pedagógicos del nivel primario y del nivel medio. Contenidos mínimos del nivel primario común*. Resolución N° 284/77-Nueva Serie Divulgación, Buenos Aires.

escolar, a los contenidos y a los regímenes de promoción de alumnos. En relación a ello, sugerían:

(...) es necesario estudiar la posibilidad y deseabilidad de adaptación del calendario escolar a las características de explotación económica en algunas zonas del país, la extensión del régimen de promoción automática en los primeros grados, ya adaptada en ciertas zonas del país, y la adecuación de métodos y contenidos de enseñanza, particularmente en los primeros grados (...) (CONADE, 1968, p. 472)

Desde 1956, Argentina participó activamente en una agenda de discusión internacional sobre las transformaciones que debían encararse a nivel educativo. Dentro de los elementos que unificaban las propuestas, la descentralización administrativa y la regionalización curricular se perfilaron como ejes cardinales. Una y otra permitirían avanzar en racionalizar el sistema educativo. También resolverían un déficit fundacional: la escasa articulación entre el sistema educativo y las necesidades productivas locales. En efecto, la descentralización-regionalización cuajó, como vimos al principio, en un momento de reestructuración del capitalismo argentino. La creciente fragmentación de la clase obrera, la concentración y centralización del capital, empujaron en materia educativa a la organización del sistema bajo una nueva tendencia que readequara una formación homogénea en desuso a las necesidades de acumulación: la consolidación de una población sobrante para el capital que no precisa formación compleja. Por ello, los procesos de reforma promueven la fragmentación del sistema: adecuar la calificación a las necesidades de formación reales del capitalismo argentino. Como resultado, el sistema educativo se fragmenta copiando la "miseria" ambiente.

Las reformas encaradas en los '90 y la profundización de la crisis educativa hicieron suponer a la intelectualidad que la crisis era producto de esos cambios. Niveles de deserción crecientes, sobre-edad, repitencia, salarios docentes estancados y escuelas convertidas en comedores junto a pésimos resultados de aprendizaje fueron algunos de los indicadores fenoménicos del fracaso. Las ruinas del sistema escolar se acumulaban al calor de la crisis social, económica y política más profunda del país. Sin embargo, como veremos en el próximo acápite, el personal político que asumió para cerrar la crisis no tuvo una intervención medularmente distinta a las que registramos desde 1955.

### **La actualidad de un debate**

El kirchnerismo asume al poder en 2003 en el contexto de una crisis política grave, una crisis de hegemonía que la burguesía necesitaba cerrar para evitar que alcanzara al aparato del Estado mismo. Desprovisto de una base política propia, debió armarse una. Buena parte de sus esfuerzos se dirigieron a la contención de la pequeño

burguesía y a la captación de la población sobrante.<sup>15</sup> Para ello, debía presentarse como algo diferente a sus antecesores, mercedores del “que se vayan todos”, del “neoliberalismo”. En materia educativa, durante la primera presidencia de Néstor Kirchner se lanzaron una serie de medidas dirigidas a “desmantelar la herencia” de la Ley Federal de Educación (LFE). Ésta fue acusada de ser la causante de todos los males de la educación argentina, de su fragmentación y de su desfinanciamiento. En 2005, el entonces Ministro de Educación de la Nación, Daniel Filmus, declaraba: “queremos iniciar un proceso para tender a la homogeneización, establecer qué cosas es imprescindible cambiar para mejorar la calidad. El peor resultado sería que hagamos la inversión y tengamos el mismo resultado que ahora”. La Ley de Educación Nacional N° 26.206 (LEN, 2006), por su envergadura, se convirtió rápidamente en la gran apuesta. A decir de sus voceros, desandaría lo dispuesto por la Ley Federal. Se encargaría de reunificar al sistema a través de una estructura común. La apuesta por la “calidad” se observaría también en la nueva extensión de la obligatoriedad escolar: desde los cinco años de edad hasta la finalización del secundario.

No obstante, a pesar de los dichos, al margen de una única estructura no se avanzó en homogeneizar el sistema revirtiendo la tendencia a la descentralización/regionalización. La LEN, en su artículo 121° estableció que los gobiernos de provincia y la Ciudad Autónoma debían “Asegurar el derecho a la educación [...] b) Ser responsables de planificar, organizar, administrar y financiar el sistema educativo en su jurisdicción, según sus particularidades sociales, económicas y culturales”. Ni siquiera la estructura organizativa es única. Se fijaron dos modelos pero lo que se enseña en las escuelas (el currículum) sigue fragmentado. De hecho, el artículo 86° habilita a las provincias a establecer “contenidos curriculares acordes a sus realidades sociales, culturales y productivas, y promoverán la definición de proyectos institucionales que permitan a las instituciones educativas postular sus propios desarrollos curriculares”. Los artículos 122° y 123° determinan que cada escuela “define proyectos educativos, modos de organización institucional, realiza adecuaciones curriculares, realiza articulaciones intersectoriales, define su código de convivencia”. Adecuando el currículum a las necesidades reales de calificación en los distintos nichos productivos, éste no hace más que copiar la miseria ambiente de las provincias reservorio de la “población sobrante” para las necesidades de valorización del capital. No extraña entonces que todos los indicadores evidencien peores resultados allí donde mayores índices de “sobrantes” se amontonan: noroeste y noreste argentino.

### **Otra muestra de la degradación: la educación de jóvenes y adultos**

En el presente apartado, nos proponemos analizar cómo la tendencia hacia la descalificación de los obreros se expresa también en la degradación de la oferta educativa destinada a una fracción específica de la población: la dirigida especialmente a jóvenes y adultos. A pesar de la persistente reivindicación de la educación como un

<sup>15</sup> Para mayor detalle, consultarse: Sartelli, E. (2007). *La plaza es nuestra*, Buenos Aires: Ediciones ryr.



medio de “reconversión laboral”, de adaptación ante los avances y cambios en los procesos productivos que requerirían mayores conocimientos, constatamos una tendencia hacia la degradación de las condiciones de escolaridad de los trabajadores con experiencias de fracaso en el sistema de educación común. Para dilucidar esta tendencia, como hicimos en el apartado anterior, trazaremos un breve recorrido por la historia nacional de la educación de jóvenes y adultos, tomando en cuenta las características de las políticas educativas que la consolidaron.

Tal como ocurre en la educación común, las últimas dos reformas educativas marcaron el rumbo de la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (EPJA). La Ley Federal la definió como un “régimen especial” aunque no reguló la estructura de su oferta educativa. La Ley Nacional despojó a la EPJA de su carácter compensatorio y asistencial. También renovó su oferta por medio de numerosos proyectos que ampliarían las posibilidades de inserción de jóvenes y adultos en el sistema escolar. Sin embargo, las políticas desarrolladas durante el kirchnerismo destinadas a lograr una mayor finalización de estudios primarios y secundarios, no hacen más que engrosar las estadísticas por medio de egresados de procesos educativos degradados. A pesar de la importancia de ambas intervenciones, la regulación de la educación de jóvenes y adultos se retrotrae a algunas décadas atrás.

### **Al compás de la educación común**

La historia de la Educación de adultos en nuestro país tiene su origen junto a la conformación del sistema educativo nacional. El artículo 11° de la Ley 1420 anunció el establecimiento de escuelas para adultos en cuarteles, guarniciones, buques de guerra, cárceles, fábricas y otros establecimientos en donde se hallase un mínimo de cuarenta adultos ineducados. El artículo n° 12 establecía los contenidos mínimos. Esa iniciativa dio impulso a la creación de las primeras escuelas nocturnas del país.<sup>16</sup> Pasados seis años, en el Congreso Pedagógico de 1900 se sancionaría una resolución que daría origen al primer Reglamento para escuelas de Adultos del Consejo Nacional de Educación (1901). Sin embargo, sería el Reglamento de 1922 el que establecería los tipos de escuelas de adultos que conformarían la oferta educativa: primarias, superiores y complementarias. Los planes de estudio de las dos primeras serían equivalentes a los de primaria común. Por su parte, las escuelas complementarias contendrían conocimientos de aplicación o especialización práctica. Ellas establecían un vínculo más claro entre educación y trabajo. La primera mitad del siglo XX culminaría con la celebración, en 1949, de la Primera Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFINTEA I) en Elsinor, Dinamarca. Las CONFINTEAS fueron organizadas por la Unesco y mediante sus informes se analizan los principales problemas mundiales en educación para adultos. También allí se proponen metas y directrices para los distintos países. Ya en la primera de las reuniones la alfabetización

<sup>16</sup> “El mínimo de enseñanza para las escuelas ambulantes y de adultos comprenderá estas ramas: lectura, escritura, aritmética (las cuatro primeras reglas y el sistema métrico decimal) moral, urbanidad, nociones de idioma Nacional, de Geografía Nacional y enseñanza de los objetos más comunes que se relacionen con la industria habitual de los alumnos en la escuela”. Ley de Educación Común 1420, 1884.



de adultos apareció como el problema principal a afrontar. En la segunda de esas reuniones -la Confintea II, realizada en 1960 en Montreal-, se problematizó sobre la especificidad del rubro. Se entendía que la educación de jóvenes y adultos imitaba a la educación común destinada a niños y adolescentes lo que limitaba su eficiencia.

En nuestro país, se puso en marcha en 1965 el primer Programa Intensivo de Alfabetización y Educación de Adultos. Se inauguró así la primera campaña de Alfabetización organizada por el Estado Nacional. La DINEA (Dirección Nacional de Educación del Adulto) se creó en 1968. El organismo quedó a cargo de las escuelas pertenecientes al Consejo Nacional de Educación y de las dependientes de las Fuerzas Armadas y de la Policía Federal. También coordinaría los programas estatales. En ese contexto, en 1970 se crearon los CENS (Centros Educativos de Nivel Secundario) cuyos planes de estudio fueron elaborados por la DINEA recuperando algunos de los problemas señalados por la Confintea II, en particular, aquellos referidos a la especificidad del nivel: autonomía, recuperación de saberes previos, formación para el trabajo, entre otros.

En el plano nacional, la DINEA transfirió, en 1978, la totalidad de los servicios de educación básica de adultos hacia las provincias. A su cargo quedaron las escuelas anexas a las Fuerzas Armadas y los centros de educación secundaria y terciaria. Como vemos, la tendencia a la descentralización también afectó a este organismo. Luego del retorno a la democracia se reeditaron las campañas de alfabetización. En 1983, se lanzó el Plan Nacional de Alfabetización cuyo objetivo era posibilitar un sistema “permanente” de educación de adultos. Casi al cierre de la gestión radical, se puso en marcha otra iniciativa: el Programa Federal de Alfabetización y Educación Básica de Adultos. Sin embargo, los alcances de ambos programas fueron escasos. La década del '90 culminó la descentralización del nivel iniciada durante la última dictadura militar cuando se transfirieron los servicios educativos que aún dependían del gobierno nacional. En esos años, también se dispuso el cierre de la DINEA.

Al mismo tiempo que la descentralización se impuso sobre el nivel, se consolidó un nuevo paradigma que enfatizó sobre la “educación a lo largo de toda la vida”. En efecto, en la Declaración Mundial sobre la Educación Para Todos (Tailandia, 1990) y en la Declaración de Hamburgo (1997) se argumentó sobre dicha noción. Así, la EPJA debía ser concebida como el medio “para incrementar de forma significativa la creatividad y productividad y la resolución de los intrincados problemas de un mundo asediado por la aceleración de los cambios y por la complejidad y riesgos recientes”. Estas nociones, fueron trasladadas a nuestro país, en 1999, por el Consejo Federal de Cultura y Educación. La resolución N° 105/99, destacó que la primera fase de la adopción y práctica de la educación permanente consistía en la alfabetización.

### **Sobre los planes FinEs**

Al calor de la LEN el gobierno impulsó la educación destinada a jóvenes y adultos. Pero lo hizo a través de la creación y estructuración de nuevos circuitos. En el año 2008 se inició el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs 1).



Con alcance nacional, el programa estaba dirigido a jóvenes y adultos mayores de 18 años que hubieran finalizado sus estudios como alumnos regulares y adeudaran materias. Los jóvenes inscriptos recibirían el acompañamiento de tutores y profesores para rendir los exámenes pendientes en la escuela en la que hubieran cursado el último año de estudios. El plan se desarrollaba en diversas sedes: organismos públicos nacionales, provinciales o municipales, sociedades de fomento, sindicatos, empresas, asociaciones civiles, escuelas secundarias de adultos o escuelas secundarias comunes. En 2009 se puso en marcha la segunda etapa del plan: el FinES 2, esta vez destinado a jóvenes y adultos que no hubieran culminado sus estudios secundarios. La modalidad de cursada consiste en dos clases por semana en horarios propuestos en base a las “posibilidades de los estudiantes”, durante dos cuatrimestres por año, en un total de 3 años con 5 materias por cuatrimestre. A pesar de ello, la normativa definió la cursada como presencial. Al igual que en su primera versión, las sedes pueden ser edificios escolares y todo tipo de instituciones tales como clubes, organizaciones sociales y políticas, sociedades de fomento, Centros de Integración Comunitaria (CIC), radios comunitarias, bibliotecas populares, comedores, asociaciones civiles, iglesias, escuelas, etc. La distribución de los espacios de estudio del Plan Fines por los barrios dice tener como principal objetivo “fortalecer las instituciones de la comunidad y poner el aula al alcance de toda la ciudadanía” al “fomentar el principio de auto-organización de la comunidad”. Esta distribución de las sedes permitió la rápida difusión y expansión del plan, a tal punto que solo en el municipio de Almirante Brown se registran más de 60 sedes. La cifra oficial de egresados del FinEs sólo en la provincia de Buenos Aires y para el mes de diciembre de 2013 giraba en torno a los 27 mil jóvenes.<sup>17</sup> A nivel nacional, en 2013 se registraban 660.000 egresados. La contracara de la flexibilidad institucional que le permitió al FinEs su rápida expansión es la degradación de las condiciones de estudio. Las sedes son instituciones que por sus funciones sociales no cuentan con las mínimas condiciones de escolaridad, equipamiento e infraestructura. Cada escuela cuenta con un secretario/administrativo o referente, que bien puede ser un mismo alumno del plan. Las clases son desarrolladas por “tutores”, con función de acompañamiento y consulta. El programa no requiere de esos docentes ninguna especialización en educación de adultos. Pueden ser estudiantes o docentes, sin tener peso alguno su trayectoria y experiencia. El instituto de Formación docente no ha desarrollado curso alguno de capacitación para este tipo de docentes. Para inscribirse como tutor el único trámite requerido es la elaboración de un proyecto pedagógico. Para elaborar tal proyecto, la orientación que brinda el gobierno es tan general que no sólo es una misión imposible abarcar todos los contenidos propuestos en tres años, sino que un tutor bien podría dedicarse a dar los contenidos curriculares de hace tres décadas. Es claro que esta arbitrariedad impulsa la existencia de un currículum fragmentado. En tanto y en cuanto cada tutor presenta su proyecto de formación, el currículum varía de sede en sede. Así, la degradación del currículum se profundiza aún más debido a su extrema regionalización. Además, los docentes son contratados en forma arbitraria sin mediar órdenes de mérito claros en los actos públicos, sus contratos no acumulan antigüedad ni cargos. Se trata entonces de un plan que embate

---

<sup>17</sup> La información oficial del Plan Fines se encuentra en: <http://www.fines2.com.ar>

contra las condiciones laborales de todos los docentes de nuestro sistema educativo. Y también contra la formación de los egresados que finalizan sus estudios pero en condiciones de pésima calidad de los aprendizajes. La llamada “flexibilidad” que posibilitaría una mayor inserción de los jóvenes y adultos en el sistema escolar es en este caso símbolo de una degradación del proceso educativo. Da cuenta de ello que el sistema productivo no requiere mayores conocimientos de sus obreros para su funcionamiento. Es más, en el caso del Plan FinEs, se trata de un circuito financiado por el Estado pero por fuera del sistema educativo edificado desde los inicios de la historia de la educación para adultos. No tiene escuelas, ni docentes, ni planes de estudio. Sólo una certificación que da cuenta del proceso de vaciamiento de contenidos y degradación de la educación para jóvenes y adultos.

### La disciplina escolar como formación moral de la fuerza de trabajo

La disciplina escolar es un importante mecanismo para la reproducción de la sociedad capitalista, orientado a disponer y encauzar la conducta de los futuros trabajadores. En nuestro país, su significación social crecería luego de la segunda mitad del siglo XX, dada la lenta pero progresiva masificación del nivel medio. Precisamente, la regulación de la disciplina escolar a nivel nacional sería dispuesta en 1943, a través del *Régimen General para los establecimientos de enseñanza secundaria, normal y especial*. De ese modo, se daba fin a la multiplicidad de reglamentos y disposiciones existentes.<sup>18</sup> Allí se establecieron los deberes de los alumnos y las sanciones en caso de su incumplimiento. Era deber de todos los estudiantes respetar a sus superiores dentro y fuera del establecimiento; asistir puntualmente a las clases y conducirse en ellas con aplicación y cultura; efectuar los trabajos correspondientes a los cursos; observar buena conducta dentro y fuera de la escuela; cumplir las prescripciones del reglamento y las que dictasen las autoridades escolares; observar arreglo y limpieza en su indumentaria. Era función de los directivos vigilar la higiene de los estudiantes. El reglamento también establecía en forma muy precisa el régimen de asistencia y puntualidad escolar. Como puede verse, se trataba de disciplinar a los alumnos en relación a una serie de requisitos indispensables para el ámbito productivo: respeto a la autoridad y las normas, orden, puntualidad e higiene. En el ámbito escolar, todos ellos debían transformarse en hábitos de la conducta. Las sanciones en caso de indisciplina eran tres: las amonestaciones, la separación temporal del establecimiento y la expulsión. De acuerdo al reglamento, las amonestaciones debían aplicarse en número “proporcional” a la falta cometida. Sin embargo, esa proporción era establecida, discrecionalmente, por el Rector de cada escuela. El estudiante podía acumular, como máximo, veinticinco. Una vez excedido ese límite, perdía la condición de alumno regular.<sup>19</sup> La separación temporal sólo podía ser aplicada por el Rectorado

<sup>18</sup> En una nota de elevación del proyecto de Reglamento, el Director General de Instrucción pública señalaba que, para realizar su labor, había tenido que analizar un total de 1.550 artículos de distintos reglamentos, 600 decretos y resoluciones y un millar de circulares del Ministerio y de la Inspección General de Enseñanza.

<sup>19</sup> El alumno podía solicitar un margen de cinco amonestaciones más en el caso de no registrar ningún aplazo. El Rector luego decidía si otorgaría tal beneficio.



por un lapso que no superase el año escolar. En caso de requerir un término mayor, el Consejo de Profesores del curso al que pertenecía el alumno debía pronunciarse. Finalmente, la expulsión sólo podía ser resuelta por el Consejo de Profesores, convocado y presidido por el Rector. En este caso, la medida quedaba sujeta a la aprobación de la Dirección General de Enseñanza. A diferencia de las demás sanciones, para las que no se establecían causas de aplicación, en este caso el reglamento fijaba una serie de hechos “graves” que no permitiría ninguna escuela: tomar parte de actos de indisciplina colectiva; la inmoralidad grave; las faltas reiteradas y graves de respeto a profesores o autoridades escolares; una notoria mala conducta dentro o fuera del establecimiento. Todas esas faltas serían motivo de expulsión.

Durante la última dictadura militar se llevó a cabo un primer intento de reforma de la normativa disciplinaria. En ese sentido, en 1981 se sancionaba el *Reglamento Orgánico para el Nivel Medio* (Res. Min. 413/81). No obstante, dos meses después, el nuevo reglamento sería derogado en tanto descuidaba diversos aspectos institucionales. Cabe destacar que, en realidad, en materia disciplinaria se introducían pocos cambios.

A partir de la reapertura democrática de 1983 comenzaría a gestarse un cambio de paradigma. Durante los primeros años, fueron introducidas algunas reformas reglamentarias que anticiparían esta nueva etapa. La “era democrática” buscaba revertir los vestigios de autoritarismo que pervivían en la normativa educativa. Avanzando en esa tarea, en 1985 la Dirección Nacional de Educación Media establecía algunas especificaciones en relación a la separación y expulsión de alumnos (Circular 206). Señalaba la necesidad de que las sanciones se ajustasen a las normas, cuidando la legitimidad de las medidas y evitando toda “sensación de arbitrariedad”. En los registros escolares debía quedar asentado que se había posibilitado “el derecho de defensa” y que el alumno había sido escuchado. En los casos en que se avanzara en la separación temporal del establecimiento, el Rectorado debía dictar “resolución fundada”, una vez comprobada la falta. Asimismo, la normativa avanzaba en ajustar lo relativo a los actos de indisciplina colectiva. Las sanciones no debían tener un “espíritu injusto” y, por ello, debía establecerse el grado de responsabilidad de cada uno de los alumnos en el hecho. De ese modo, la medida disciplinaria podría ser graduada.

Dos años después, la Comisión Honoraria de Asesoramiento del Congreso Pedagógico elaboraba un *Informe sobre posibles reformas del sistema educativo*. Allí señalaba la necesidad de “democratizar” la educación y, por consiguiente, el régimen disciplinar. El autoritarismo, representado por la figura del docente como “magister dixit”, aún subsistía en las escuelas argentinas. Para contrarrestar dichas tendencias, el documento propiciaba una “educación participativa”, es decir, una educación que promoviera la intervención activa de docentes, padres y alumnos en la gestión de los establecimientos. El autoritarismo era el modo de relación predominante en las escuelas. Uno de los dictámenes de la Comisión, si bien no obtuvo consenso, avanzó en trazar una de las grandes líneas del cambio que se efectuaría en la próxima década: la creación de Consejos de Escuela. Cabe destacar que esta perspectiva “participativa”,



característica del período, puede rastrearse también en diversas disposiciones implementadas en el nivel. Entre ellas se encuentran, por ejemplo, la creación de talleres de reflexión con la participación de docentes, padres y alumnos (Circ. N° 102/85, 132/85, 75/86, 166/86) y la incorporación de nuevas tareas, además de las estrictamente económicas, en las cooperadoras escolares (Circ. N° 16/84, 134/84, 208/86, 28/87).

Como un momento de síntesis, la Dirección General de Planificación Educativa confeccionó un informe titulado "La disciplina escolar. La normativa vigente y su aplicación" (1989). Allí, los especialistas indicaban que para que un código normativo sea respetado, su significado debía ser conocido y aceptado por todos los miembros de la comunidad educativa. Al respecto, indicaban que era posible encontrar un abismo entre, por ejemplo, lo conceptualizado como falta de respeto por los representantes del mundo adulto y los adolescentes. En ese sentido, cuestionaban el Reglamento de 1943 en tanto sólo especificaba las causas de sanción en el caso de la expulsión, ignorando aquellas que originaban una suspensión o amonestación. Desde su perspectiva, el *modo escolar* se encontraba caracterizado por relaciones autoritarias. El "modelo participativo" sería su opuesto, entendiendo por participación la posibilidad de amplios sectores de tener una intervención real en la toma de decisiones en el ámbito escolar. Ese mismo año, el Ministerio de Educación de la Nación elaboraba un *Proyecto de Reglamento General para los Establecimientos de Nivel Medio* mediante el cual se creaban los Consejos de Escuela. Sin embargo, en el contexto de la crisis económica y política, y el traspaso adelantado del gobierno, la reforma no llegaría a implementarse.

No obstante, este nuevo paradigma, con sus marchas y contramarchas, finalmente daría lugar a un profundo proceso de reforma del régimen disciplinario hacia fines de la década del '90. En el contexto de la última etapa de descentralización del sistema educativo, diversas jurisdicciones irían creando su propia normativa. La Ciudad de Buenos Aires sería la primera, con la creación del Sistema Escolar de Convivencia en 1999 (Ley N° 223). Aquel nuevo sistema establecía un conjunto de principios, normas, órganos y prácticas que regularían las relaciones entre los miembros de las comunidades educativas. Entre sus objetivos se encontraba lograr la participación de todos los sectores de la comunidad, de acuerdo a la competencia y responsabilidad de cada uno. Tal participación incluiría la elaboración de las normas de convivencia institucional, la búsqueda de consensos a través del diálogo y proporcionar a las instituciones mecanismos para la resolución de los conflictos, entre otros. Todo ello en el marco de los Consejos de Convivencia que, a partir de ahora, debían crearse en todas las escuelas públicas de la jurisdicción. Por lo tanto, el Sistema de Convivencia ya no sería establecido por las autoridades educativas de la Ciudad sino que se organizaría en cada escuela, con la participación de toda la comunidad educativa. Formarían parte de cada Consejo la Rectoría, representantes de los profesores, preceptores, alumnos, padres, madres o tutores, asesores pedagógicos, psicólogos, psicopedagogos y miembros del Centro de Estudiantes, todos ellos designados mediante votación. El Consejo tendría por funciones dictar el reglamento interno de la institución, garantizar la difusión de las normas a toda la comunidad y revisarlas

anualmente, crear otros organismos de participación para la resolución de los conflictos, proponer sanciones ante las transgresiones de las normas remitidas a su consideración, elaborar formas de prevención de los problemas de convivencia, entre otras. Un paso previo a la instauración del nuevo sistema fue la eliminación de las amonestaciones en 1997 (Ordenanza Munic. N° 51.870). A partir de la creación del Sistema de Convivencia, se pautaría un nuevo criterio para las sanciones (apercibimiento oral, apercibimiento escrito, realización de acciones reparatorias en beneficio de la comunidad escolar, cambio de división, cambio de turno y separación del establecimiento). La reforma en la Ciudad sería sumamente importante en tanto luego sería replicada por diversas jurisdicciones.

Ahora bien, ¿cómo interpretar este cambio de paradigma? Es decir, el pasaje de la disciplina escolar tradicional a la creación de los sistemas de convivencia. Hasta la década del ochenta, la normativa disciplinaria centró su acción en una serie de requisitos básicos del trabajo capitalista: puntualidad, orden, higiene, cuidado del cuerpo y respeto a la autoridad. Con la dictadura se incorporaría la necesidad de naturalizar la ideología nacional, de manera que las contradicciones de clase pudieran ser licuadas. Finalmente, en los ochenta y los noventa, todas esas pautas perderían importancia. ¿Por qué razón? Por un lado, la reapertura democrática mostraría la completa recomposición de la hegemonía burguesa. La crítica al capitalismo (y a la escuela capitalista) había sido derrotada. Por otra parte, la presencia cada vez más amplia de una sobrepoblación relativa haría que todas esas pericias creadas por la disciplina escolar en el pasado se tornaran parcialmente obsoletas. El capital no necesita educar a una población que es sobrante. Precisamente, se trata de una población que es completamente prescindible para el desarrollo de los procesos de acumulación. Si bien las normas de disciplina tradicionales perviven en numerosos reglamentos y en las prácticas docentes, lo cierto es que ya no son determinantes del orden moral construido por la institución escolar. Esta nueva normativa resulta funcional a las tareas de contención que la escuela realiza para esa población sobrante.

### **Calificaciones y currículum**

La “Revolución Libertadora” inauguró una nueva tendencia en materia educativa. El principio de Babage en la educación se estableció como la inversión de la máxima de Comenius: en lugar de enseñar todo a todos, se trataría de dispersar las calificaciones diferencialmente en el conjunto de la población, produciendo un enorme ahorro de recursos. Las tendencias a la descentralización administrativa y la regionalización del currículum y la disciplina -en la educación común y en la dirigida a jóvenes y adultos- aparecen como las formas bajo las cuales el capital busca adaptar el rol de cada escuela al desigual mapa de distribución de las calificaciones productivas del país, a la creciente fragmentación de la clase obrera. Por ello, en la etapa estudiada las distintas intervenciones bregaban insistentemente por abandonar la pauta de que la escuela tuviera pretensiones enciclopedistas, buscara enseñarlo todo y más bien se focalizara en enseñar a cada quien lo necesario. Tampoco sería imperiosa una férrea disciplina orientada a encauzar la conducta de los jóvenes en función de los



requerimientos del ámbito productivo. De ese modo, la escuela iría adaptándose a un escenario social que, en términos generales, no requiere mayores calificaciones de sus trabajadores. Observamos la consolidación de estas nuevas tendencias educativas, orientadas a resolver las tareas dispuestas por la burguesía desde mediados de los cincuenta, en dos momentos: la década del setenta y los noventa. Sin embargo, también pudimos ver que atravesaron todo el período, llegando a agudizarse en la etapa actual.

Desde nuestra perspectiva, el análisis presentado en este trabajo da cuenta de la vigencia de la obra de Braverman para pensar y repensar el sistema educativo. La educación se degrada porque la mayor parte de la población que la recibe se encuentra degradada. Una sociedad degradada solo puede producir una educación degradada. La sociedad que relega a la mayoría de la población a esa situación no puede más que condenar al conjunto de la sociedad a una enorme pauperización cultural. No extraña así que la educación vaya de mal en peor.

### **Bibliografía**

Baudino, V. (2011). "Crisis hegemónica y burguesía industrial. El programa de la Unión Industrial Argentina, de la asunción de Onganía al Cordobazo (1966-1969)", en Sartelli, E. (Comp.). *La crisis orgánica de la sociedad argentina*, pp. 209-230. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA).

De Luca, R. (2004). "La Cobertura Ideológica de la Reforma Educativa". *Revista Razón y Revolución*. N° 13. Buenos Aires: Ediciones ryr.

De Luca, R. (2011). "Onganía y la Ley Orgánica de Educación. Currículum flexible, personalización de la enseñanza y atributos productivos (1966-1972)", en Sartelli, E. (Comp.). *La crisis orgánica de la sociedad Argentina*. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA).

De Luca, R. (2011). "De los planes a la acción. La consolidación del proyecto educativo militar durante el alfonsinismo". *Revista Razón y Revolución*. N° 22, Buenos Aires: Ediciones ryr.

De Luca, R. (en prensa). "El currículum de la escuela primaria argentina durante las dos primeras presidencias de Juan Domingo Perón. De la escuela teoricista y fragmentada a la escuela práctico-homogénea, 1946-1955". *Revista Cadernos de História da Educacao*. Brasil: Departamento de Historia de la Universidade Federal de Ouro Preto.

Kabat, M. (2009). La sobrepoblación relativa. El aspecto menos conocido de la concepción marxista de la clase obrera. En *Anuario del CEICS.2009*, Buenos Aires: Ediciones RyR p 109-128.





Iñigo Carrera, J. (2007). *La formación económica de la sociedad argentina*. Volumen 1. Buenos Aires: Imago Mundi.

O'Donnell, G. (2008). *Catacumbas*. Buenos Aires: Prometeo.

Sartelli, E. (2007). *La plaza es nuestra*. Buenos Aires: Ediciones RyR.

Portantiero, J.C. (1973). *Clases dominantes y crisis políticas en Argentina*, en Braun, O. *El capitalismo argentino en crisis*, pp. 91-121. Buenos Aires: Siglo XXI.