

Puigrós, Adriana (septiembre 2004). *La reforma de la educación : Camino a la fragmentación*. En: Encrucijadas, no. 27. Universidad de Buenos Aires. Disponible en el Repositorio Digital Institucional de la Universidad de Buenos Aires: <<http://repositorioubas.sisbi.uba.ar>>

La reforma de la educación

Camino a la fragmentación

Vista en perspectiva, la reforma del sistema educativo argentino comenzó poco antes de la Asamblea Constituyente. De hecho, las políticas neoliberales del menemismo empezaron hacia el '92, con un paquete de medidas que incluyó la Ley de Transferencia, la Ley Federal de Educación, la Ley de Educación Superior y una serie de programas entre los que se destacó el que estableció Contenidos Básicos Comunes para todas las escuelas del país. Como consecuencia no surgió un sistema federal, sino provincializado con estructuras distintas según las zonas. De esta manera se legaron al sistema educativo los efectos de la crisis económica y social y se lo debilitó innecesariamente, restándole las defensas que le habían permitido superar situaciones parecidas en el pasado. Sin embargo, y a pesar de las críticas, la nueva Constitución contiene principios político-educativos democráticos que de haber sido aplicados hubieran impedido los grados de destrucción de lo público registrados ahora.

Adriana Puigrós

Experta en educación. Docente de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA), investigadora principal del Conicet, convencional constituyente por el Frente Grande en el '94, ex diputada nacional y ex secretaria de Estado para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Productiva del gobierno de la Alianza.

Los aspectos educacionales que trató la reforma constitucional de 1994 formaron parte de un paquete de medidas tomadas por el gobierno de Carlos Saúl Menem. Lo integraban la Ley de Transferencia, la Ley Federal de Educación, la Ley de Educación Superior y una serie de programas entre los cuales el más importante fue el que estableció Contenidos Básicos Comunes para todas las escuelas del país. No es posible comprender el significado político, político educativo y las consecuencias pedagógicas y sociales de aquellas medidas, si no se las examina en su conjunto y atendiendo al orden cronológico en que fueron dictadas. En 1992, la Ley de Transferencia terminó el pasaje de los establecimientos educativos a las provincias. Esa política tenía antecedentes desde la década de 1960, pero había avanzado significativamente durante la dictadura de Videla. En el gobierno de Menem, la operación de descentralización fue proyectada como el primer paso de un proceso de municipalización y finalmente de privatización de las escuelas. Cuando se dictó la Ley Federal de Educación, un año después, el orden nacional del sistema educativo se había deteriorado, sin que fuera sustituido por un acuerdo federal que le diera nueva consistencia y sustentabilidad. Las provincias trataban de incorporar los establecimientos que les entregó la Nación con resultados acordes a su grado de desarrollo económico, social y cultural. En su mayoría eran economías regionales quebradas las que debían recibir las escuelas antes nacionales. La estructura que impuso la Ley Federal agregó nuevas fracturas al sistema, al unir el antiguo ciclo básico a la primaria y dividir en dos partes la escuela secundaria, separando el tercer ciclo del polimodal. El problema principal no fue la estructura en abstracto, sino la inoportunidad del cambio y, por consiguiente, la apelación al autoritarismo para imponerla, sin tener en cuenta las realidades específicas. Mucho antes de los años 90 era ya evidente que se requería una reforma del sistema educativo, pero debió comenzarse por la consulta a la comunidad educativa, el estudio de las condiciones diversas para aceptar un cambio, la sensibilización de la población y la capacitación docente, tareas que lucen menos que un cambio de estructura pero que integran a los sujetos a un proceso de

transformación.

La Ley Federal, sin embargo, debe ser releída teniendo en cuenta que los principios que contiene en la primera parte (doctrinaria) reflejan las conclusiones del Congreso Pedagógico de 1985. Si separáramos esa primera parte de las siguientes, es decir de las destinadas al cambio de estructura, estaríamos frente a un documento que supera en varios aspectos a la Ley 1420 de 1884: a los principios de obligatoriedad (que extiende) y de gratuidad agrega varias cláusulas antidiscriminatorias, garantías para las minorías y principios antiautoritarios. Si en la Argentina fuera costumbre sostener políticas de Estado, los legisladores que sancionaron la Ley Federal hubieran destacado la continuidad existente entre las conclusiones de aquel Congreso y el texto de principios acordado. Esa simple admisión hubiera ayudado a orientar la reforma hacia el surco de la democracia, en lugar de inscribirla en el discurso del neoliberalismo, que arraigaba en el país en esos mismos años.

En ocasión del Pacto de Olivos, los jefes de los dos partidos mayoritarios acordaron políticas de Estado entre las cuales se encontraba la reforma de la Constitución Nacional. Establecieron un "Núcleo de Coincidencias Básicas" por el cual solamente se tratarían aspectos no dogmáticos del texto de 1853 (incluyendo sus sucesivas modificaciones). Fijaron también reformas que debían ser votadas en conjunto, afirmativa o negativamente, sin tratamiento por parte de la Asamblea, y la lista de artículos habilitados para la discusión. Los artículos referidos a la educación desde 1853, eran el 5º, el 14º y el 67, inc. 16, pero en 1994 solamente este último fue habilitado para la discusión. Ya inaugurada la Asamblea, un bloque formado por los diputados del Frente Grande, del Partido Socialista y la mayoría de los radicales presionó exitosamente para ensanchar los alcances de ese debate, aunque se lo habilitó exclusivamente en la agenda de la Comisión de Fortalecimiento del Régimen Federal, destinada a tratar la cuestión de la coparticipación. Lejos de responder a una idea federal (y por lo tanto sostenedora de un sistema educativo nacional federalizado), el modelo que trataba de imponer el menemismo favorecía un sistema completamente provincializado, que avanzara hacia la desaparición del Ministerio de Educación de la Nación. Las categorías organizadoras de ese modelo respondían al lenguaje neoliberal de moda, así la "equidad" debía sustituir o limitar la "igualdad" y la "gratuidad" y la "autonomía" debía limitarse a "autarquía", en el caso de las universidades públicas y extenderse hasta la disociación sistémica al enfocar a la red escolar. La postura opuesta fue sostenida por quienes defendíamos el carácter de bien social y público de la educación, que constituíamos un bloque mayoritario, hasta que intervino personalmente el Ministro de Educación de la Nación, quien, acompañado por sus asesores del Banco Mundial, desembarcó en el recinto de la Asamblea el día en que la comisión respectiva debía votar un texto que resguardaba la principalidad del Estado, la gratuidad de la enseñanza y la autonomía universitaria. El bloque antes mencionado se rompió, a raíz del cambio de posición de la mayoría de los delegados radicales, que votaron junto con el menemismo el actual Art. 75, inc. 19 de la Constitución.

Hoy podemos evaluar aquella reforma desde el punto de vista de los principios que defendíamos, pero también cabe analizar el estado del sistema teniendo en cuenta que transcurrieron diez años durante los cuales, en el marco de una de las crisis más importantes de la historia del país, el sistema educativo se vio presionado por aquel paquete de medidas educativas que le obligaba a cambiar su estructura teniendo como horizonte la disolución de lo público. El primer punto de vista es poco fructífero porque sólo nos posibilita mostrar, de manera autocomplaciente, que quienes fuimos críticos de la reforma menemista teníamos razón. Como la historia no retrocede, sería aquél un enunciado melancólico e ineficaz. El segundo punto de vista nos permite plantear varias

observaciones. En primer lugar puede afirmarse que el normalismo, esa subcultura sarmientino-mitrista, ritualizada y unitaria, ha demostrado una vez más su autonomía relativa respecto de las políticas educativas, para bien, en el caso de las dictaduras y las tendencias a la destrucción de lo público, y para mal respecto de las necesidades de modernización, federalización y democratización de la educación y la cultura. No solo el docente individual, sino la docencia como sujeto político educativo han seguido educando, y lo han hecho enfrentando el hambre, la desocupación y el desaliento, que muchas veces no fue patrimonio de los alumnos y sus familias, sino propio. En segundo lugar, la nueva estructura no logró imponerse de manera homogénea con resultados semejantes en todo el país. Hoy la Argentina no tiene un modelo de sistema escolar sino varios: dos ciclos de 6 años (Córdoba); 9 años de EGB y tres de polimodal (el 65% de las escuelas de la Pcia. de Buenos Aires); el tercer ciclo desarticulado tanto de los dos primeros como del polimodal (en escuelas de casi todas las provincias); la antigua (y caduca) estructura sin reformar (Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Cabe subrayar que estos modelos coexisten en algunas provincias, cual son Mendoza y Buenos Aires. En tercer lugar, el atraso en el establecimiento de un régimen de coparticipación (acorde al Art. 75, inc. 2º. de la Constitución y que la 6ª disposición transitoria de la reforma de 1994 disponía que debía hacerse antes de finalizar el año 1996) facilitó, durante el menemismo, el uso discrecional por parte del Poder Ejecutivo Nacional de fondos presupuestarios, préstamos internacionales y recursos técnicos para imponer la reforma en las provincias. Al mismo tiempo, estas últimas carecen aún de los recursos de coparticipación suficientes para atender su educación. En cuarto lugar, tal como planteaba la propuesta que fue derrotada por la mayoría pactista en la Asamblea Constituyente, el término “equidad” (tan caro a los organismos internacionales de préstamo) junto a “gratuidad” relativiza a este último. Hoy existe una enorme inequidad en la educación y la gratuidad va siendo carcomida por tercerización de servicios, postgrados pagos y encarecimiento de los costos de matriculación, exámenes, titulación, etc. Peligrosamente, hay intentos de ir convirtiendo las escuelas públicas al sistema de charters (experiencia de privatización de Adolfo Rodríguez Saá), introducir “vouchers” e impulsar pre-pagos de educación, semejantes a las que atienden la salud. Una extralimitada interpretación del Art. 75, inc. 19, apoyada en el enunciado “gratuidad y equidad” podría facilitarlos. En quinto lugar, la introducción de “saberes del trabajo” en el polimodal es un triunfo de la sensatez sobre una larga tradición enciclopedista. Pero si no se actualiza y adapta ese nivel a programas de desarrollo y prospectivas de empleo, corre el peligro de ceder a la inercia del sistema, que en varias otras ocasiones históricas consiguió expulsar los “saberes socialmente productivos” fuera de la escuela.

El menemismo no solo legó al sistema educativo los efectos de la crisis económico-social sino que lo debilitó innecesariamente, restándole defensas que le habían facilitado transitar el traumático proceso argentino en otras ocasiones. Desencadenada la crisis, el esfuerzo de la comunidad educativa por resolver las graves cuestiones socioeducativas que penetraron sus puertas, fue contemporáneo de la crisis propia de la instalación del nuevo modelo de sistema. Así, esta vez, la escuela no pudo evitar el deterioro de la cultura de las nuevas generaciones. Finalmente, debe advertirse que la Constitución de 1994 –con las reservas que hemos expresado más arriba– contiene principios político-educativos democráticos que han sido insuficientemente aplicados. Estamos en una época en la cual sigue siendo un peligro mayor el avance de la destrucción de lo público sobre la educación, de modo que es necesario cuidar que no se anule ningún enunciado democrático contenido en las normas en vigencia.