



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad
Nacional
de Quilmes

Abdala, Roberto

Aventuras y desventuras del Estado en la educación. O cómo se formó y reformó el sistema educativo en Argentina (1888-2010)



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Abdala, R. (2015). *Aventuras y desventuras del Estado en la educación. O cómo se formó y reformó el sistema educativo en Argentina (1888-2010). Sociales y virtuales*, (2). Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes
<http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3623>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Aventuras y desventuras del Estado en la educación. O cómo se formó y reformó el sistema educativo en Argentina (1888 – 2010)

 socialesyvirtuales.web.unq.edu.ar/archivo-4/sociales-y-virtuales-nro-2/articulos2/aventuras-y-desventuras-del-estado-en-la-educacion-o-como-se-formo-y-reformo-el-sistema-educativo-en-argentina-1888-2010/

Por Roberto Abdala



Resumen

El presente ensayo hace un recorrido por las diferentes reformas educativas acaecidas en Argentina en un período que va desde fines del siglo XIX hasta la primera década del siglo XXI. El análisis se centra en las relaciones entre el Estado, sus aparatos burocráticos y la sociedad a partir de las diferentes cosmovisiones políticas y culturales que marcaron cada período de reforma en educación. La comparación entre modelos de organización educativa y, a su vez, la lógica sobre el Estado que sostenía cada modelo nos llevan a pensar nuevos horizontes e interrogantes sobre el rol educador del Estado en la Argentina contemporánea.

Palabras clave: Estado, educación, burocracia, reforma.

Este ensayo les da la bienvenida a un paseo por las venturas y desventuras de un actor que a lo largo de la historia argentina ha sido protagonista, bajo los más diversos guiones y discursos, de aquella empresa moderna que aún resiste el desahucio: la educación. El actor que nos ocupará no es otro que el siempre presente Estado.

La pretensión de este artículo es analizar cómo se ha desarrollado (y se desarrolla) la actividad del Estado en torno a la concepción, reglamentación y concreción del sistema de educación pública en momentos particularmente significativos de nuestra nación: sus inicios, el retroceso del rol estatal y la descentralización que tiene su culminación en la última década del siglo XX y, por último, la primera década de este siglo con un retorno del estatismo y viejo cuño a la vez.

El Estado y la educación: de la omnipresencia fuerte a la omnipresencia débil

Pensar la educación desde la lógica del modelo de Estado liberal moderno es hacerlo desde una contradicción. Si la Modernidad alzaba el ideal de la libertad rompiendo los yugos tiránicos de los regímenes absolutistas previos, el espacio público debía ser apropiado por una ciudadanía madura, racional y humanista. Pero lograr esa ciudadanía implicaba capitular en la negación de la injerencia estatal en la esfera pública: a esa ciudadanía había que educarla, mejor dicho, construirla. Es más, había que construir el

Estado, había que construir la nación. Nuestro país no escapa a esta lógica. Si bien nos es imposible hacer un racconto histórico detallado, además de no ser nuestro objetivo, sí consideraremos algunas ideas que sostienen este parecer.

Las diferencias entre los ideales liberales que buscaban la salvaguarda de las libertades individuales y la visión de un Estado fuerte que determina la arquitectura social en nuestro país son duraderas y nos atraviesan hasta hoy, con mutaciones y maquillajes diversos en lo discursivo y en la práctica. No dudamos, sin embargo, en considerar acertada la afirmación que postula que el Estado es un actor clave en la determinación y conformación de la sociedad argentina (García Delgado, 1994). El mismo autor lo sintetiza de manera clara y concisa cuando dice “el Estado es quien asume la tarea de instaurar la sociedad moderna” (García Delgado, 1994, p.29) para luego dar cuenta del modelo intervencionista que va a cobrar ese mismo Estado en la creación de la Argentina en tanto nación moderna. Es en esta que línea que se ponen las bases para lo que va a ser un patrón básico de las relaciones entre el Estado y la educación, que más allá de las ideologías imperantes desde fines del siglo XIX hasta fines del siglo XX van a permitir cambios dentro de lo que entendemos como un mismo marco: un estatismo liberal con momentos de mayor atención a los derechos sociales. Así, siguiendo a Filmus (1994), vemos que el rol del Estado en este largo período es el de agente principal del desarrollo de lo educativo, respondiendo a diferentes ideologías, coyunturas y necesidades: desde la formación de la ciudadanía, pasando por la ampliación de derechos, llegando incluso a hacer de las políticas educativas una herramienta de ajuste fiscal. A lo largo de gobiernos de diferente signo político el rol principalista del Estado se sostiene, aún más, se fortalece con el paso del modelo liberal oligárquico al de Estado social a mediados de siglo. Ese modelo de bienestar, que paulatinamente construirá la percepción general de la educación como un derecho universal, social, es el que vemos resquebrajarse (¿y romperse?) en la década de los 90.

Precisamente, se invierte la lógica de la intervención propia del período de gestación de la Argentina en tanto nación moderna, pero a su vez tal vez podamos afirmar que se rompe la contradicción inicial con que iniciamos este ensayo: la globalización y la emergencia del neoliberalismo, desde los últimos años de los 70 hasta principios de nuestro siglo, va a aparejar la ideología liberal y el rol debilitado del Estado. El ciudadano es visto desde otra óptica (como un consumidor) y el mercado gana el lugar privilegiado como regulador de todas las relaciones sociales, que se convierten en transacciones cada vez más carentes de vínculos solidarios.

A partir de este giro en la concepción de la relación entre el Estado y la sociedad civil, se van explicitando los cambios que serán el telón de fondo de la reforma educativa tal vez más profunda en la historia de nuestro país, aquella de la década del 90, pero que halla sus raíces en la dictadura cívico–militar del período 1976 – 1983. Este giro implica oponer dos modelos de Estado, y en el campo particular de la educación produce un movimiento lo suficientemente ambiguo debido a que hay un Estado en retroceso y una capacidad e intervención en lo educativo que no se reduce sino que hasta pareciera acrecentar algunas de sus capacidades. Sin embargo, la legitimidad del Estado a partir de la educación en el contexto de reforma neoliberal se ubica bajo el signo de responder

a nuevas pautas de producción y de división internacional del trabajo y ya no, en un garante de derechos sociales (Titamonti, 2001). El nuevo modelo de Estado se construye a partir de una cosmovisión triunfante, producto de un nuevo orden mundial tras la caída del socialismo real que ve al mercado como el único regulador viable de la vida sociopolítica de las naciones. Si la formación del Estado y su función educativa fue al decir de Giovine (2012) en un primer momento sociocéntrica (entendida como un Estado que estaba a cargo de las clases ilustradas y oligárquicas de la sociedad civil) y luego fue estadocéntrica, nos atrevemos a decir que el cambio y la reforma estatal y educativa de la última década del siglo XX puede denominarse mercadocéntrica. Este proceso se caracteriza por algunos cambios sustanciales que ahora enumeramos:

- La función social y política de la educación respondía en los albores del Estado – nación a necesidades asociadas a formar una sociedad homogénea, con sentido de pertenencia y reproductora de un modelo de acumulación agroexportador. En la década de los 90 la misión de la educación es insertar al país en un mundo globalizado y preparar a través de la escolarización una mano de obra calificada y dedicada a los bienes y servicios.
- La política era la encargada de responder a las exigencias de la sociedad, por lo cual el Estado tenía la primacía de la intervención en diferentes áreas de la vida social. En la década de los 90 el mercado es receptor de las demandas sociales y las atenderá en función del paradigma de la competitividad, eficiencia y rentabilidad. La inversión (educativa, sanitaria, etcétera) pasa a ser gasto.
- Se lleva a cabo un proceso de descentralización que transfiere el total de las escuelas a cada provincia, a la vez que el Estado nacional gana preeminencia en roles que si bien no son nuevos, sí se renuevan y van desde la evaluación y el control del financiamiento hasta la formación de los docentes.
- El Estado, valiéndose de su sistema educativo, era el garante (al menos pretendido) de inclusión e inserción de todos los sectores de la sociedad a un bienestar que garantizara sus derechos. A partir de los desequilibrios que generan las políticas económicas de cuño neoliberal, el Estado pasa a asistir de manera focalizada a los sectores excluidos o más empobrecidos.
- Las modificaciones en el campo educativo produjeron nuevos mapas en lo que respecta a las relaciones y estructura burocráticas y de poder, que actuaron desde una disyunción de lógicas (estatal y mercantil) que hicieron de la reforma un proceso de hibridación, un proceso que no resultó homogéneo (Tiramonti 2001).

A partir de lo expuesto, estamos en condiciones de aseverar que hubo una modificación que cambió la matriz de autocomprensión del Estado y su rol social, en este caso singular en lo que respecta a la política educacional. Al final de la década de los 90 encontramos un Estado ensanchado en algunas de sus capacidades y debilitado en otras a las que ya hemos hecho referencia, con una nueva forma de burocracia (post burocracia) y con una tensión histórica renovada: el federalismo.

De este modo, se comprende por qué titulamos este apartado “El Estado y la educación: de la omnipresencia fuerte a la omnipresencia débil”. En la etapa formativa de la nación el Estado era el gran actor que regía al sistema escolar y, desde los planos de las leyes y

las prácticas, fue creando una cultura en torno a la escuela. Había una presencia continua y palpable, sustantiva. Un siglo después la lógica neoliberal imperante lo quiere empequeñecer, pero para hacerlo lo modifica, le reasigna responsabilidades, lo diluye a través de la descentralización pero lo conserva como planificador y evaluador. Es decir, el Estado está pero fragmentado. A continuación discutiremos algunos rasgos que adquirió la educación en la última década del siglo XX para analizar luego las continuidades y rupturas luego de la eclosión social del 2001 y los gobiernos de corte neo-keynesiano y su intervención en la educación en los primeros diez años de este siglo.

Siglo XXI: el Estado regresa (la cuestión es cómo)

Sin lugar a dudas, el cambio que se produce en la década de los 90 es síntoma de cambios que acaecieron en la región en lo que respecta a políticas públicas y económicas, y que halla en el marco legal el instrumento necesario para articular una reforma acorde al *zeitgeist* de esos años y los objetivos de los organismos de crédito internacional. Anticipamos aquí algo que reflejaremos en nuestras conclusiones: En el caso argentino, la ley ha sido el elemento clave de cambio, la manera de entender que inicia o reinicia un nuevo período, más allá de lo consuetudinario, las prácticas, la cultura específica y los actores involucrados. Estamos discutiendo los hitos marcados por las leyes y los entornos específicos que se crearon, así como también las ideas e ideologías que las materializaron, comenzando por la ley 1.420 hasta la ley 26.206, pasando por la ley Federal de los 90.

Precisamente, la avanzada del neoliberalismo quebró las estructuras tradicionales de las burocracias encargadas de administrar el sistema educativo. Mariana Alonso Brá (2007) ve un cambio de paradigma al respecto, puesto que hasta entonces la acción estatal en el ámbito educativo se había desarrollado a través de una burocracia tradicional, de cuño weberiano. Para entender el cambio que se produce (y su significado) hay que ver el pasaje de un cuerpo estructurado, rígido, a otro amorfo y dinámico. La post-burocracia basa su accionar en programas y proyectos, asume una estructura horizontal más que vertical como era la norma en burocracia tradicional y se apoya en uno de los aspectos más problemáticos, a nuestro entender, de la historia argentina: la descentralización y el federalismo (Alonso Brá 2007). Este federalismo transforma decisivamente al Estado, lo diluye a su vez que lo fortalece y aliviana: el ministerio nacional acrecienta poder en términos de cómo distribuye financiaciones a las provincias, a las que somete a evaluación; al tiempo que se ha despojado de las dificultades de administrar efectivamente en el plano fiscal a un aparato educativo muy grande: la lógica de un ministerio de educación sin escuelas. Como lo sintetiza Alonso Brá (2007), las modificaciones que se producen en las formas de regular (centralizada/descentralizada), universalizar las prácticas (al conjunto/a diversos focos), la integración al aparato administrativo (alta/baja), el origen de los funcionarios y la organización material, cambian el rostro de la administración de la educación de manera duradera. Pero hay que ser cautelosos: hay cambios pero hay continuidades, puesto que una descentralización total es inviable, y porque la post-burocracia es post, pero es

burocracia. La estructura tradicional se centró en empoderarse a través de las funciones que solo ella era capaz de desarrollar, y en su lucha contra las reformas provenientes de la política, resistió (Braslavsky y Tiramonti, 1990).

¿Cuándo vuelve el Estado tal como lo anunciamos en el título de este apartado? Tras la crisis política, económica y social del año 2001, y en concreto a partir de la presidencia en el año 2003 de Néstor Kirchner hay un cambio de norte en las políticas públicas y económicas, que resignificarán la intervención estatal en diversas áreas, entre ellas, la educación. El cambio de coyuntura internacional, especialmente regional, tras la debacle del neoliberalismo en América Latina, plantea un escenario renovado que comienza nuevamente a reterritorializarse. Hay un sesgo estatista, neo keynesiano, con un Estado pro-activo en la implementación de políticas de inclusión, de reparación de derechos y carencias enquistadas por una década en grandes bolsones de población, pero podría decirse que no eran muchas las opciones. Al pasar, podemos decir que Latinoamérica frenó la rueda impulsada por los centros de poder económico y sus organismos para reconfigurar a sus sociedades, gravemente fragmentadas y empobrecidas. Esa misma rueda es la que han optado por hacer seguir girando, por ejemplo, en Europa. Analizar este período de un renovado protagonismo estatal es complejo por la cercanía en el tiempo, es decir, la falta de perspectiva histórica para evaluar o saber el corolario de sus acciones. Feldfeber y Gluz (2012) dan cuenta de los cambios que se producen a nivel legal en el plano educativo durante la presidencia de Kirchner: Ley de Garantía del Salario Docente y 180 días de clase; Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente; Ley de Educación Técnico Profesional; Ley de Financiamiento Educativo; Ley Nacional de Educación Sexual; y su punto culminante, la Ley de Educación Nacional (2006). Nuevamente, la instrumentación legal se constituye como un factor decisivo en la búsqueda de cambiar la dirección y el desarrollo de la educación. Si la década de los 90 veía mutar al Estado para convertir sus funciones y retroceder del lugar principal que ocupó desde los inicios de la nación argentina moderna, los años 2000 ven un renacer del rol estatal, una refundación del rol principalista del Estado en la educación. Sin embargo, varias autoras (Tiramonti, 2001; Alonso Brá, 2007; Giovine, 2012) han utilizado un concepto específico para abordar los cambios y sus resultados en este camino que hemos desandado: hibridación. La hibridación entendida como la convivencia de dos o más modelos y/o concepciones sobre lo educativo, visto que se construyen unos sobre otros y no hay rupturas definitivas sino una continuidad con fracturas, idas y vueltas (y otras idas).

Si los 90 no lograron un cambio de raíz en el sistema, aunque sí impactaron en su forma y estructuras, las reformas que algunos denominan recentralización de las políticas educativas a partir de 2003 están construidas sobre los andamios que quedaron puestos desde la década anterior (Feldfeber y Gluz, 2012). En los análisis de Alonso Brá y Giovine, queda claro que la perspectiva que ve en el renovado rol del Estado interviniendo un cambio de dirección puede no ser tal sino la continuidad enmascarada de la concepción neoliberal que sigue vigente. Habría una persistencia de ciertos rasgos tales como la descentralización, la inalterada Ley de Educación Superior (de 1995) y

ciertas políticas que aún desde otra lógica son focalizadas: la Asignación Universal por Hijo, que promueve la igualdad de derechos, pero que clasifica y controla a sus destinatarios.

Entendemos que los cambios acaecidos hasta el año 2010 no son pura retórica o solamente discursivos. Hay decisiones y acciones políticas que han modificado los contornos sociales, que ponen el acento en una lógica diferente, que han centralizado la discusión por los Derechos Humanos y han avanzado en medidas reparadoras y de justicia a ese respecto. En ese orden, la educación también se ha modificado. Y si Giovine (2012) sostiene que se ha generado una gobernanza de la pobreza no deja de ser una verdad a medias. La brecha de desigualdad inaugurada bajo la égida neoliberal en nuestro país y en la región ha mostrado su persistencia más allá de políticas públicas que han atacado de plano la pobreza. Enigma que seguirá siendo objeto de investigación de diferentes disciplinas. La misma autora articula con claridad que en las transiciones que la educación ha sufrido en los últimos veinte años se ha producido un proceso de pedagogización de la sociedad y los individuos, así como una asistencialización de la escuela (Giovine, 2012). Todo esto, sin dudas es fruto de algunas lógicas puestas en acción, como la descentralización y el nuevo mapa de responsabilidades jurisdiccionales. Valdría analizar si esos dos procesos, caras de una misma moneda, a través de un renovado impulso de la intervención del Estado nacional han permanecido, se han acentuado o han disminuido. Lo cierto es que, desde nuestra mirada, el retroceso de esas posiciones simbólicas solo puede instrumentarse desde el Estado. En manos de la sociedad civil, nombre un tanto generoso con los que actúan los intereses corporativos, la tendencia es a más focalización, más desigualdad y más asistencialismo.

Herido por la incertidumbre, el Estado hoy (a modo de conclusión)

Hemos llegado aquí pasando revista de diferentes ideas y autores que trazan una imagen de los avatares de la relación Estado y educación en la historia de nuestro país. Del mandato inicial, de una escuela constructora de una ciudadanía para la nación en formación, a una escuela inserta (¿?) en el mundo globalizado y atenta a las necesidades del mercado. Y en nuestro tiempo, una escuela que no ha cambiado tanto las miras de los modelos anteriores, y en la complejidad y multipolaridad del mundo actual busca construirse y reconstruirse apoyada en el Estado, en un Estado fuerte, que desde el 2003 y a través de las leyes y políticas que ya mencionamos se asume como protagonista de las acciones en el área educativa.

Sostenemos que el papel del Estado como principal actor es fundamental para garantizar los derechos de cada persona, atacar la inequidad y las desigualdades, y resignificar el lugar social de la educación y su importancia en materia productiva así como de artífice de una sociedad democrática y justa. La intervención de Estado, sin embargo, descansa aún en muchas lógicas encontradas, donde perviven burocracias tradicionales y postburocracias heredadas de la lógica neoliberal, tecnocrática y eficientista.

Los desafíos que se abren y, con ellos, los interrogantes que este camino nos ha despertado son variados. Por un lado, la globalización en tanto proceso ha despertado dudas sobre la fisonomía del Estado nación moderno, y con él de sus instituciones. La

escuela, preclara institución de la modernidad, ha de encontrar o reconfigurar su identidad. El gran obstáculo es que la cultura y el pensamiento contemporáneo están atravesados por la debilidad (Vattimo), la liquidez (Baumann), la incertidumbre. Allí creemos que radica el compromiso de la política, como espacio de reflexión y acción para descubrir sendas de desarrollo en lo educativo.

Otro desafío es cómo desarticular la red de subsidios que ponen a gran parte de la población en una situación de derechos parcializados y articularla desde otra lógica. Se ha de sostener y reformular la subsidiariedad estatal dotando a todos de los derechos plenos de la ciudadanía. Encontrar el cómo es una gran empresa.

La problemática de la descentralización, que creemos perdurará, ha de ayudarnos a repensar el federalismo. La relación entre la nación y las provincias ha sido difícil desde los orígenes de la Argentina, y el campo educativo ha sido una muestra de las dificultades que emanan de esa herida histórica en la formación de nuestro país.

Por último, creemos que es necesario que se produzcan desde la política y la academia encuentros y diálogos que enriquezcan la discusión sobre la educación y analicen las condiciones que permitan poner en descubierto la hibridación del espacio para que las políticas se originen en un contexto político en el mejor sentido de la expresión, es decir, fruto de la reflexión y el consenso de una sociedad democrática.

El Estado, actor central del recorrido que nos trajo hasta aquí, ha mutado, ha trajinado caminos varios y allí sigue, insustituible. La dirección que transite de aquí en más nos convoca a seguir creciendo, trabajar, pensar y también soñar la educación para nuestro país.

Referencias bibliográficas

Alonso Brá, Mariana (octubre de 2007). *Burocracia y post-burocracia: un examen de la política y administración educativa nacional*. V Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad. Buenos Aires.



Braslavsky, C., y Tiramonti, G. (1990). *Conducción Educativa y Calidad de la Enseñanza Media*. Buenos Aires. Miño y Dávila editores.

Feldfeber, M., y Gluz, N. (2012) "Estado y educación en el «posneoliberalismo»: avances y contradicciones en las políticas de los gobiernos kirchneristas". *Proyecto UBACYT (2011-2014) «Políticas educativas en el nuevo escenario latinoamericano. Las disputas por la construcción, apropiación y legitimación del conocimiento»*. Buenos Aires. IICE, UBA

Filmus, D. (1994); *Estado Sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo. Procesos y desafíos*. Buenos Aires. Editorial Troquel.

García Delgado, D. (1994). *Estado & Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Buenos Aires. FLACSO/Tesis-Norma.

Giovine, R. (2012) *El arte de gobernar el sistema educativo: discursos de Estado y redes de integración socieducativas*. Buenos Aires. UNQ Editorial.

Tiramonti, G. (2001) *Modernización educativa de los 90. ¿El fin de la ilusión emancipadora?*. Buenos Aires. FLACSO. Temas.

¿Cómo citar este artículo?

Abdala, R. (2015). Aventuras y desventuras del Estado en la educación. O cómo se formó y reformó el sistema educativo en Argentina (1888 – 2010). *Sociales y Virtuales*, 2(2). Recuperado de <http://socialesyvirtuales.web.unq.edu.ar/aventuras-y-desventuras-del-estado-en-la-educacion-o-como-se-formo-y-reformo-el-sistema-educativo-en-argentina-1888-2010/>

Ilustración de esta página extraída de: Durante, V. (1999). *No-sí estoy de acuerdo: claves de la argumentación*. Kapelusz, Buenos Aires.

