

Daniel Filmus

SOC 33
80 copias

ESTADO, SOCIEDAD Y EDUCACIÓN
EN LA ARGENTINA
DE FIN DE SIGLO

PROCESO Y DESAFÍOS

Primer Premio Academia Nacional de Educación



© 1996, Editorial Troquel S.A.
Pichincha 969 (1219) Capital Federal
Buenos Aires, Argentina
e-mail: info@troquel.com.ar
www.troquel.com.ar/cdu

En colaboracion con la Academia Nacional de Educacion

Pacheco de Melo 2084 (1126)

Buenos Aires, Argentina

Los juicios y opiniones que se expresan en esta obra corresponden a su autor
y no reflejan necesariamente la posicion oficial de la Academia Nacional
de Educacion.

La responsabilidad por la edicion del Boletin Bimensual, como asi tambien
de libros y folletos, por parte de la Academia, esta a cargo de la Comision
de Publicaciones, integrada por los Academicos Antonio F. Salonia (Coordinador),
Regina Elena Gibaja, Marcelo Antonio Sobrevila y Gregorio Weinberg

Diseño de tapa: Manuel Ressia

Primera edicion: marzo de 1996

Segunda reimpresión: septiembre de 2003

ISBN: 950-16-3076-5

Troquel Educacion

Director de colección: Ignacio Hernanz

Queda hecho el deposito que establece la ley 11.723

Printed in Argentina
Impreso en Argentina

Todos los derechos reservados. No puede reproducirse ninguna parte de este libro
por ningún medio electronico o mecanico, incluyendo fotocopiado, grabado
y xerografiado, o cualquier almacenaje de informacion o sistema de recuperacion,
sin permiso escrito del editor

A Mónica,
Lucía
y Malena

CONCURSO Y PREMIO 1995

En 1995, la Academia Nacional de Educación concretó por primera vez su Premio Anual. Lo había decidido en sesión plenaria de marzo de 1993, con el propósito de convocar a la presentación de trabajos de jóvenes investigadores de la educación, las nuevas generaciones de especialistas y estudiosos del área. En setiembre de 1994 se establecieron las condiciones y requisitos del llamado a concurso y se eligió el tema: Educación, Sociedad y Estado en la Argentina hoy. También entonces se designaron los miembros titulares del jurado, distinción y tarea que asumieron los Académicos Dres. Juan Carlos Agulla, José Luis Cantini, Pedro José Frías, Emilio Fermín Mignone y Prof. Antonio Francisco Salonia; como miembros suplentes, los Académicos Dr. Gregorio Weinberg y Prof. Ana María E. de Babini. El anuncio se hizo público el 15 de noviembre de 1994, durante el acto celebratorio del 10º aniversario de la Academia.

Las bases establecieron que los concursantes debían residir en el país y ser menores de 40 años. Como límite de presentación de los trabajos se fijó el 30 de junio de 1995; el Jurado debía pronunciarse dentro de los 45 días de producido el cierre del certamen, y los premios se entregaron como estaba previsto el 11 de setiembre. Todo se cumplió en tiempo y forma.

Como expresó en su momento el Presidente de la Academia, Dr. Avelino Porto, la institución del Premio Anual fue la culminación de una larga y paciente labor. Se abría para los jóvenes estudiosos de los procesos de la educación en Argentina una posibilidad inédita. Ahora, las ciencias y disciplinas de la Educación tendrían su consagración nacional institucionalizada y con el más formal reconocimiento académico. Y luego añadió: *Pensamos que el aliento y el apoyo institucional deben orientar al investigador a la resolución de problemas concretos y a la reflexión pública sobre la Argentina del presente y del futuro.*

El Jurado analizó con detenimiento y rigor los once trabajos presentados y, por unanimidad, acordó otorgar el Premio Anual de la Academia Nacional de Educación a la obra presentada con el seudónimo Carlos Bolívar porque era claramente superior a los otros trabajos, *por la calidad del análisis de la realidad educativa nacional, por la correcta inserción de la temática en la Argentina de hoy, por las evaluaciones críticas del funcionamiento del sistema educativo y por las perspectivas que abre para las necesarias transformaciones que reclama la educación formal en la Argentina.* Así lo expresó el Dr. Juan Carlos Agulla, en nombre del Jurado, el día de la entrega del Premio, y agregó:

Pero donde quizás se destaque más el valor del trabajo es en la importancia que se le asigna a la educación y al sistema escolar como mecanismos de transferencia de conocimientos, de ciencia, de tecnología y de capacitación ocupacional para un crecimiento con equidad, pero respondiendo, siempre a las demandas que le plantean al sistema educativo los actuales modelos de desarrollo. La investigación, con ello, fija objetivos claros respecto a los fines de la educación. El planteo se estructura en base a cuatro dimensiones: *la identidad nacional, la consolidación de la democracia, la búsqueda de la justicia social y el crecimiento de la productividad.*

Detrás del seudónimo Carlos Bolívar estaba el nombre del Lic. Daniel Filmus. También el jurado aprobó, para una Mención Especial, el trabajo presentado con el seudónimo C N K2000, cuyo autor es el Lic. Daniel Paviotti.

El Lic. Filmus es sociólogo, egresado de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Durante su intensa trayectoria como investigador se destaca su central preocupación por las cuestiones educativas. En México (Patzcuaro), hizo su especialización en Educación de

Adultos, y en la Universidad Federal Fluminense de Río de Janeiro obtuvo su Master en Educación (Orientación Administración Educativa). Tiene en curso, con créditos aprobados, su Doctorado en Sociología en la Universidad de Belgrano.

La actuación pública del Lic. Filmus es vasta y prestigiosa. Es Director de la Sede Académica Argentina de FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales); ha desarrollado tareas académicas en importantes universidades del país y actuó como consultor en temas de gestión y calidad educativa en el exterior (O.E.A., Brasil, Costa Rica) y en provincias argentinas. Son múltiples y calificados sus trabajos y publicaciones referidos a diversas facetas de la problemática educativa.

En consecuencia, cuando el Lic. Filmus se presenta al Concurso de la Academia Nacional de Educación, con sus flamantes 40 años, lo hace precedido por antecedentes de real significación. Tenía experiencia y formación suficientes como para que su trabajo mereciera la consideración que le brindó el Jurado y la distinción del 1er. premio.

De esta forma, una nueva obra se incorpora al elenco de la buena bibliografía existente en el país sobre la educación argentina. La Academia Nacional de Educación se complace en aportar este trabajo valioso del Lic. Filmus, y lo hace en co-edición con la prestigiosa Editorial Troquel.

Es propósito de la Academia repetir, anualmente, el llamado a concurso y confía en que en el futuro investigadores del nivel y las calificaciones del Lic. Filmus y también del Lic. Paviotti se esfuerzen aportando inteligentes propuestas y orientaciones válidas que sirvan a la mejor comprensión de la realidad educativa del país, de América Latina y el mundo y, por otro lado, aporten pautas y proyectos factibles y fecundos.

Comisión de Publicaciones
Academia Nacional de Educación
Buenos Aires, noviembre de 1995
ACADEMIA NACIONAL DE EDUCACION

Prof. María Celia Agudo de Córsico
Dr. Juan Carlos Agulla
Dr. Jaime Bernstein -
Mons. Guillermo Blanco
Dr. Jorge Bosch
Dr. Héctor Félix Bravo
Dr. José Luis Cántini
Ing. Alberto Costantini
Prof. Ana María Eichelbaum de Babini
Ing. Hilario Fernández Long
Dr. Pedro J. Frías
Prof. Alfredo Manuel van Gelderen
Prof. Américo Ghioldi
Prof. Regina Elena Gibaja
Prof. Jorge Cristian Hansen
Prof. Plácido A. Horas
Prof. Gilda Lamarque de Romero Brest
Prof. Elida Leibovich de Gueventer
Dr. Mario Justo López

Prof. Mabel Manacorda de Rosetti
Dr. Fernando Martínez Paz
Dr. Emilio Fermín Mignone
Dr. Adelmo Montenegro
Prof. Rosa Moure de Vicien
Dr. Ricardo Nassif
Dr. Oscar Oñativia
Dr. Antonio Pires
Dr. Avelino J. Porto
Dr. Horacio Rimoldi
Dr. Horacio Rodríguez Castells
Prof. Antonio F. Salonia
Dr. Luis Antonio Santaló
Dr. Luis Ricardo Silva
Ing. Marcelo Sobreval
R.P. Fernando Storni, S. J.
Dr. Alberto C. Taquini (h)
Dr. Gregorio Weinberg
Prof. Luis Jorge Zanotti

ÍNDICE

1. A modo de Introducción: ¿hacia dónde vamos?	11
2. Estado, sociedad y educación en Argentina: una aproximación histórica	13
2.1. Orígenes de la intervención del Estado en la educación	14
2.2. Estado, educación y sociedad en Argentina	16
2.2.1. La función política de la educación: El Estado oligárquico-liberal	18
2.2.2. Educar para el crecimiento económico: El Estado benefactor	22
2.2.3. Crisis del Estado benefactor y recuperación de la política como función principal de la educación	30
2.2.4. El Estado post-social	40
3. Principales tendencias en la evolución actual del Sistema Educativo Argentino	47
3.1. La expansión de las oportunidades educativas	48
3.2. El deterioro de la calidad educativa	52
3.2.1. Indicadores de eficiencia y calidad del sistema	53
3.3. La ampliación de las desigualdades educativas	58
3.4. La descentralización de los servicios educativos	63
3.4.1. Las lógicas políticas de los procesos de descentralización	64
3.4.2. Los nuevos roles de los actores involucrados	70
4. Las transformaciones en la relación Educación - Trabajo	101
4.1. Los cambios en el mercado de trabajo	102
4.2. Los cambios en el papel de la educación	108
4.3. El rol actual de la educación: de trampolin a paracaídas	116
4.4. Hacia una nueva articulación entre educación y trabajo	118

5. Hacia la construcción de un nuevo paradigma socio-educativo	123
5.1. Las perspectivas tradicionales	124
5.2. Los paradigmas crítico - reproductivistas	128
5.3. Elementos para la emergencia de un nuevo paradigma	131
6. ¿Para qué educar en los albores del siglo XXI?	139
7. Epílogo: La educación como eje articulador de un modelo social integrador	149
8. Bibliografía citada	153

CAPÍTULO 1

A MODO DE INTRODUCCIÓN: ¿HACIA DÓNDE VAMOS?

En las últimas décadas del siglo XX asistimos a un conjunto de transformaciones económico-sociales y culturales cuya vertiginosidad y complejidad no reconoce precedentes.

Transformaciones profundas y muchas veces contradictorias. Transformaciones que exigen generar nuevos paradigmas y categorías de análisis que permitan dar cuenta de su impacto en todos los órdenes de la vida social.

Transformaciones que significan un desafío para científicos e investigadores comprometidos con que la transferencia del resultado de su trabajo llegue a manos de los actores políticos y sociales con capacidad de convertirlo en un insumo vital para la construcción de las sociedades futuras.

Caen rápidamente todo tipo de muros y barreras entre las naciones al mismo tiempo que se amplía la brecha en el nivel de desarrollo humano al que acceden los diferentes pueblos.

Se avanza hacia un proceso de creciente globalización económica y cultural mientras que las demandas vinculadas al afianzamiento de las individualidades regionales, nacionales o locales adquieren una fuerte presencia en el panorama internacional.

Se disipan los peligros que signaron al siglo XX en torno a una conflagración mundial en momentos en que emergen nuevas caras de la violencia irracional de la mano de la intolerancia y el fundamentalismo.

Se producen avances científico-tecnológicos en todos los campos del conocimiento que presentan la potencialidad de mejorar las condiciones de vida de toda la humanidad. A pesar de ello, es cada vez más preocupante que un conjunto de efectos no deseados de estos progresos atenten contra la sustentabilidad ambiental del planeta.

Se recupera en numerosos países de la región la vigencia de las instituciones democráticas, sin que este proceso signifique una correlativa demo-

cratización de las posibilidades de acceso a los bienes y servicios por parte del conjunto de la ciudadanía.

Se modifican los sistemas productivos y las formas de organización de la producción. Sin embargo, el aumento de la productividad es acompañado por una persistente expulsión de la participación de trabajadores del mercado laboral y de una creciente tendencia hacia la marginación estructural de importantes sectores de la población.

El conocimiento, la ciencia, la tecnología y la capacitación de los ciudadanos pasa a ser la principal estrategia para el crecimiento con equidad de los países, al mismo tiempo que los sistemas educativos muestran una menor capacidad de responder a las nuevas demandas que les plantean los actuales modelos de desarrollo.

Es evidente que transformaciones tan profundas exigen modificaciones sustanciales en la relación actual entre el Estado, la sociedad y el sistema educativo. La dirección en que se proponga esta nueva articulación no será ingenua. Ella condicionará en forma importante la posibilidad de generar estrategias que permitan construir sociedades donde el progreso se complemente con crecientes niveles de bienestar, justicia e igualdad.

CAPÍTULO 2

ESTADO, SOCIEDAD Y EDUCACIÓN EN ARGENTINA: UNA APROXIMACIÓN HISTÓRICA

Existe consenso acerca de que la crisis del “Estado keynesiano beneficiador” exige repensar el modelo de articulación entre Estado y sociedad que surge a partir de la debacle económica mundial de 1929. Sin embargo, este consenso no se extiende a la interpretación de las causas de la crisis y a las propuestas acerca de una nueva forma de relación entre estos actores. Desde las concepciones que han tenido gran predicamento a partir de la década de los ‘80, el cuestionamiento principal hacia este tipo de Estado ha sido su preponderante intervención en todos los órdenes de la vida social y productiva. En particular se critica su papel en la conducción y gestión del modelo de desarrollo, su incursión en actividades empresariales y su función en la distribución del producto nacional a través de la implementación de políticas sociales y asistenciales. Desde estas mismas perspectivas se propone que el activo rol del Estado inhibió al mercado y a la sociedad civil de mayores posibilidades de participación en el espacio público.

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

En nuestra concepción, este enfoque plantea una visión parcial de la problemática. Percibe a las políticas educativas únicamente como parte de las políticas sociales de distribución creadas por el Estado beneficiador, con el objetivo de atender las necesidades de los grupos y sectores sociales en proceso de integración. Esta visión restringida impide analizar el conjunto de funciones que desempeñó y aún hoy desempeña el sistema educativo en las sociedades modernas. Concebir la educación únicamente como política social no permite, por ejemplo, valorar el rol de la escuela respec-

to de la construcción de la nacionalidad, de la ciudadanía y del crecimiento económico. Roles en torno a los cuales también es necesario plantear un nuevo modelo de articulación entre Estado y sociedad.

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

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

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

2.1. ORÍGENES DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA EDUCACIÓN

Distintos autores han señalado que el activo rol que el Estado ha ejercido históricamente en torno a la educación en distintos países latinoamericanos, y en particular en Argentina a partir del siglo XIX, correspondió

a la matriz de pensamiento que se comenzó a implementar a partir de la Revolución Francesa. El surgimiento y posterior consolidación del Estado-Nación liberal estuvo íntimamente vinculado a la posibilidad de desarrollar sistemas educativos nacionales (Green A. 1990).

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

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

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

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

A medida que se fueron conformando como Estados nacionales, las sociedades europeas generaron sistemas educativos que se constituyeron en uno de los principales factores de integración política, de identidad nacional, de cohesión social, de transmisión de los valores de las clases dirigentes y de selección y legitimación de las élites dominantes (Hobsbawm, E.

1977). El modelo educativo del Antiguo Régimen, que suponía instituciones educativas desarticuladas y superpuestas, en su mayoría en manos de autoridades eclesiásticas y locales, fue dejando lugar a la construcción de un verdadero sistema. Sistema que, en la concepción de M. Archer (1979), corresponde a “un conjunto de instituciones diferenciadas, de ámbito nacional, destinadas a la educación formal, cuyo control e inspección corresponden al Estado y cuyos elementos y proceso están relacionados entre sí”. Fueron las autoridades de los Estados liberales quienes crecientemente financiaron y ejercieron la conducción de este sistema.

2.2. ESTADO, EDUCACIÓN Y SOCIEDAD EN ARGENTINA

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

El proceso de “estatidad” en nuestros países tuvo características marcadamente diferenciales a las europeas pues se desarrolló en contextos sensiblemente distintos. El marco jurídico-legal, por ejemplo, cumplió un papel diferente. Como lo señala Zanotti (1984), en el caso europeo las constituciones se convierten en el “punto de partida de toda evolución”. En nuestro caso, la Constitución “es un programa por realizar, una ambición por cumplir”. Es por ello que no puede señalarse una necesaria confluencia entre el momento de aprobación del texto constitucional y la formación del Estado Nacional. Esta formación estuvo vinculada a la paulatina adquisición, por parte del Estado en consolidación, de un conjunto de capacidades entre las que cabe señalar: capacidad de externalizar su poder, de institucionalizar su autoridad, de diferenciar su control y de internalizar una identidad colectiva (Oszlak, O. 1978).

Pero probablemente la característica más distintiva del proceso latinoamericano con referencia al europeo estuvo vinculada a las condiciones de los actores sociales. En primer lugar, la sociedad civil aún no había adquirido el carácter de “sociedad nacional” con anterioridad al surgimiento del Estado. Es por ello que Oszlack señala que fue un proceso de “mutuas determinaciones entre ambas esferas”. En segundo lugar, porque la debilidad de actores económicos y sociales modernizadores obligaron al Estado en gestación a tener un peso más significativo que en Europa. Si, como analizamos con anterioridad, la marcada intervención de Estado liberal europeo en la educación fue un hecho excepcional frente al reclamo de no injerencia estatal en el desarrollo social, en el caso latinoamericano el protagonismo del Estado en muchos órdenes de la vida social fue su característica distintiva.

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

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

Con esta impronta surgió el Estado en la región. Y esta fue una de las principales características distintivas de la relación entre Estado, sociedad y educación a lo largo del siglo. En cada período histórico esta relación se articuló en torno a modelos educativos dirigidos a atender las prioridades sociales definidas como tales principalmente por quienes tuvieron a su cargo la conducción del aparato estatal. Estos modelos también condicio-

naron fuertemente las demandas y las características de la participación de la sociedad en el proceso educativo. Antes de observar el escenario de ruptura que genera la crisis del Estado benefactor y la génesis de un nuevo tipo de Estado, analizaremos brevemente las funciones en torno a las cuales Estado y sociedad articularon su accionar en materia educativa.

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

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

Aquellos países que tuvieron poco que ofrecer a la demanda internacional y aquellos que se incorporaron al mercado a partir de reforzar los mecanismos de explotación en la hacienda o de constituir en su interior economías de enclave, tendieron a replegar su forma de organización política, económica y social hacia el pasado. En estos países la educación no resultó necesaria para la producción y tampoco como mecanismo de legitimación política.

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

permitieron atenuar la histórica dualización de las sociedades tradicionales.

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

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

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

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

obra no fueron preocupaciones de los sectores dirigentes. De esta manera se explica por qué no fueron incluidos en el currículum oficial (Puiggrós, A. 1990)

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

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

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

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

En el caso del movimiento obrero, sus primeras posiciones frente al sistema educativo público no fueron similares a las de los sectores medios. En primer lugar, porque sus posibilidades de acceso a la educación, como

en el caso de los sectores rurales, habían sido muy escasas. En segundo lugar, porque sobre fines del siglo XIX y principios del XX, predominaron en el seno del movimiento trabajador las concepciones anarquistas. Estas corrientes descalificaban todo tipo de educación desarrollada desde el Estado con el argumento de que sólo servían para transmitir "ideología burguesa". Desde estas perspectivas se acusaba a la educación oficial de esconder las leyes que rigen la evolución de la naturaleza y la sociedad y, por lo tanto, de ser un instrumento de dominación de los pueblos. Es así como desde un importante número de sindicatos obreros se propuso el desarrollo de una educación alternativa que fuese implementada por las propias organizaciones de trabajadores a través de la creación de "Escuelas Modernas", "Escuelas Libres" o "Escuelas Racionalistas". En este sentido se expidió, por ejemplo, el 3er Congreso de la Federación Obrera Argentina (FOA) realizado en 1903 cuando aprobó que: "...es urgente la necesidad de fundar escuelas libres, donde excluyendo toda educación sectaria se exponga al niño al mayor número de conocimientos, evitando así su deformación cerebral y preparando criterios amplios, capaces de comentar y comparar más tarde todo género de doctrinas".

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

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

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

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

La segunda consecuencia fue que, a pesar de los importantes esfuerzos realizados para alcanzar la mencionada ampliación de oportunidades educativas, por ejemplo a través de la alfabetización para inmigrantes y la apertura de escuelas rurales, la misma no alcanzó para que los sectores más postergados de la población pudieran acceder y permanecer en el sistema. Los datos permiten constatar esta realidad. Por un lado, el aumento de la matrícula de la escolaridad básica fue notable: el 20% de los niños en edad escolar estaban incorporados a la escuela primaria en 1869; este porcentaje creció al 31% en 1895 y al 48% en 1914. Por otro, el crecimiento educativo del país estuvo fuertemente limitado por los altos niveles de desgranamiento escolar. La tasa de desgranamiento de las escuelas dependientes del Consejo Nacional de Educación para la cohorte 1893/1898 asciende al 97% (Tedesco J.C. 1986).

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

2.2.2. EDUCAR PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO: EL ESTADO BENEFATOR

El acceso del radicalismo al gobierno no significó un cambio en el eje en torno al cual se organizó el sistema educativo. Como ocurrió con respecto al modelo económico, los sectores que disputaron y, a través del voto universal, obtuvieron la conducción del Gobierno, no lograron articu-

lar un sentido alternativo al desarrollo educativo. Su propuesta se centró en cuestionar los aspectos elitistas y restrictivos del modelo y en reclamar una mayor participación.

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

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

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

El nuevo tipo de Estado fue denominado de distintas maneras en América Latina, según sus características predominantes y también según la perspectiva teórico-política desde la cual se lo analizó: Estado populista, Estado nacional-popular, Estado de compromiso, Estado social, etc.. Sin embargo todas las visiones coinciden en algunos rasgos comunes. En lo económico profundizó el abandono de la idea del capitalismo del "laissez faire" y en el marco de las concepciones keynesianas ya señaladas, enfatizó su carácter marcadamente intervencionista. Sin cuestionar un orden

económico basado en el mercado, intentó regularlo a partir de una planificación destinada a mejorar la racionalidad económica y de un poderoso desarrollo del sector público en áreas estratégicas de la producción y los servicios.

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

En lo social, el Estado reconvierte en forma total su función. Dejó de ser el protector de los derechos individuales para transformarse en garante de los derechos sociales. Como tal, ejerció una influencia decisiva en el proceso de redistribución de los recursos en favor de los sectores trabajadores. Al mismo tiempo desarrolló una intensa actividad en torno a responder a las apremiantes necesidades sociales (salud, vivienda, educación, etc.) de los grupos y sectores sociales más necesitados. No se trató sólo de una integración ciudadana a través del voto, sino de una integración social más plena a partir del creciente acceso a los bienes que la sociedad producía.

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

Pero la diferencia que más nos interesa destacar es que en este contexto la educación fue incorporada no sólo como un derecho de los ciudadanos, sino también como estrategia de capacitación de mano de obra para satisfacer las demandas de la surgiente industria. La “formación del ciudadano” fue reemplazada paulatinamente por la idea de “formación para el trabajo” que posteriormente, a partir de las teorías del capital humano, se convertiría en “formación de recursos humanos”. Los nuevos roles occupa-

cionales exigían una alfabetización básica que el sistema educativo debía brindar. También comenzaron a requerir ciertos niveles técnico-profesionales y conocimientos de oficios y especialidades que no podían ser aprendidos sólo en el lugar de trabajo y que los nuevos trabajadores, a diferencia de los inmigrantes, no poseían. Pero por sobre todas las cosas exigían una disciplina laboral que únicamente el sistema educativo podía brindar masivamente a millones de trabajadores rurales que provenían del interior del país. Estos sectores pasarían a constituir la principal fuerza laboral de las nuevas fábricas y talleres.

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

Todas estas reformas acompañaron un proceso que a nivel mundial se desarrolló en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Sobre fines de la década de los ‘40 comenzó a generarse una visión “económico-centrista” del papel de la educación. De la mano de las teorías de capital humano (Shultz, T. 1986), la educación dejó de ser vista como un gasto social para transformarse en una inversión que tenía como principal objetivo alcanzar una renta individual y social. Los factores considerados tradicionales por la economía clásica (materias primas, capital, trabajo y tecnología) ya no alcanzaban para explicar el crecimiento de los países. A partir de la teoría del “efecto residual” la capacidad de generar “capital humano” altamente calificado pasó a ser una de las más importantes ventajas comparativas en la carrera hacia el crecimiento (Carnoy, M. 1967).

A partir del derrocamiento del Gral. Perón, esta concepción se profundiza con el surgimiento del modelo de Estado desarrollista. Este modelo

es genéricamente definido como un sub-tipo de Estado benefactor que, ante una realidad que no parecía hacer posible la idea de crecer y distribuir al mismo tiempo, centró su acción en la promoción y conducción del desarrollo económico. La etapa distributiva debía ser una consecuencia posterior al período de crecimiento y acumulación. El Estado desarrollista, ante la declinación de la tendencia del crecimiento económico, enfatizó su papel en esta dirección, afirmándose en las concepciones de la CE-PAL y munido del auxilio instrumental de numerosas técnicas planificadoras. Según esta perspectiva la recuperación del crecimiento será el motor que permitiría consolidar la democracia política, la justicia social y la modernización de la sociedad (Graciarena, J. 1984).

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

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

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

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

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

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

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

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

Mucho se ha escrito acerca del peligro de "anomia" , (en el sentido dado a este término por Durkheim) que produce el tránsito de una sociedad tradicional, a una sociedad urbana y moderna. La institución educativa cumplió con el requisito que Durkheim, siguiendo en este sentido a Com-

te, preveía para atender los peligros de anomia en las sociedades de alto grado de complejidad: la articulación entre sus funciones homogeneizadoras y diferenciadoras. Mientras que a través de su función homogeneizadora la escuela brindó su aporte a la incorporación de toda la población a las pautas, valores y normas de un orden social emergente, mediante su efecto diferenciador se ocupó de dotar a los individuos de las condiciones exigidas para ocupar el lugar específico que la sociedad le brindaba. El efecto legitimador que cumplió la educación a partir del cumplimiento de estas funciones, permitió minimizar en parte las consecuencias de los conflictos sociales que se produjeron por las profundas transformaciones ocurridas en la sociedad argentina de aquella época.

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

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

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

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

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

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

En este mismo sentido Peter Waldman (1982) señala que la violencia política era sólo uno de los síntomas de anomia social que se manifestaban en la sociedad argentina de inicios de los '70. El autor sostiene que un conjunto de indicadores mostraban una preocupante falta de cohesión social. La evolución de la criminalidad violenta, el aumento de los conflictos familiares y la disminución del número de personas con disposición a ejercer una profesión con finalidades religiosas (seminaristas y sacerdotes), corroboran para Waldman una creciente tendencia a la anomia producto de las transformaciones socio-económicas y políticas de la época. Profundas transformaciones a las que el papel integrador de la escuela no habría alcanzado a procesar de manera armónica.

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

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

Cabe señalar que en nuestro país la declinación del Estado benefactor encontró su momento más crítico a partir del año 1975. En el período 1960/75 el PBI argentino había crecido a una tasa promedio del 4.4% anual (Ferrer A. 1982). En el año 1975 el proceso de estanflación (alta inflación y recesión) alcanzó niveles alarmantes y fue también a partir de este año cuando la Argentina quebró su ciclo de crecimiento sostenido para ingresar en un período de estancamiento, desinversión y desindustrialización que se mantendría hasta el inicio de los '90. Tres tipos de gobiernos diferentes administraron la crisis del Estado benefactor en la Argentina. El gobierno peronista (1973-76), el gobierno militar (1976-83) y el gobierno radical (1983-89). Aun aplicando políticas diferentes, comienzan a generar las condiciones para el posterior surgimiento de un nuevo tipo de Estado: el Estado post-social.

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

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

nos citados, aun a riesgo de caer en una excesiva simplificación, es posible presentar el siguiente esquema:

1973-1974: Educación para la liberación

1974-1983: Educación para el orden

1983-1989: Educación para la democracia

.6-16 -

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

A) EDUCAR PARA LA LIBERACIÓN

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

En esta etapa la educación fue concebida como un mecanismo eficaz para la redistribución de los bienes económicos y las oportunidades sociales y como instrumento de "concientización" respecto del Proyecto Nacional. El papel de la educación como derecho social recuperó la centralidad, reemplazando la concepción desarrollista de la formación de recursos humanos. Precisamente, la principal crítica al modelo anterior radicó en el sometimiento de las políticas educativas a la demandas de un desarrollo económico vinculado principalmente con la concentración de riquezas (CONADE, 1974).

En lo que respecta a la ampliación de oportunidades, el Plan Trienal 74/77 priorizó la expansión del nivel primario y la educación de adultos. Para garantizar el cumplimiento de estas políticas se procuró complemen-

tarlas con el conjunto de estrategias sociales (alimentarias, sanitarias, etc.) (Plan Trienal 1974/77).

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

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

b) EDUCAR PARA EL ORDEN

Existe consenso en que la intervención militar de 1976 se apartó de la tradición restauradora de los golpes de Estado que en la Argentina se sucedieron a partir de 1930 (Rouquié A. 1982; Potash 1981). En efecto, las intervenciones anteriores tuvieron como objetivo principal declarado generar las condiciones para recuperar la institucionalidad democrática. En el caso del "Proceso de Reorganización Nacional", este objetivo también fue mencionado. Sin embargo en la proclama revolucionaria estuvo complementado por la afirmación de que el Proceso tenía "objetivos pero no

plazos" para realizar las transformaciones necesarias a fin de garantizar una transición en la dirección buscada. Es por ello que, entre otros aspectos, fue la primera vez que un gobierno militar fijó un mecanismo institucionalizado de sucesión presidencial sin recurrir a los civiles ni a las formas democráticas.

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

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

Siguiendo el documento "Educación, autoritarismo y democracia" (Filimus D. 1988) es posible afirmar que el retorno a la función política de la escuela, ahora en el sentido inverso al del período 1973/74, estuvo planteado en torno al mecanismo que Foucault (1981) define como "modalidad disciplinaria". Ella es "la modalidad que implica coerción ininterrumpida, constante, que vela sobre los procesos de la actividad más que sobre sus resultados y se ejerce según una codificación que reticula con una mayor aproximación el tiempo, el espacio y los movimientos". Esta modalidad se implementó sobre los dos órdenes que, según B. Berstein (1975) conforman la cultura escolar: el orden instrumental y el orden expresivo. Aunque es difícil proponer una división taxativa entre las formas que adquieren ambos órdenes, es posible señalar que el orden instrumental hace referencia al conocimiento educacional públicamente validado y se expresa en la definición del currículum y en las formas de transmisión pedagógica. El orden expresivo, por su parte, se refiere a la transmisión de

valores y se encuentra más vinculado a las formas de disciplina que se definen en la organización de la escuela, en la relación de las instituciones con el exterior y en los ritos que rigen su comportamiento cotidiano (Brunner J. 1985 y Filmus D. 1988).

De acuerdo con lo afirmado por G. Tiramonti (1985) es posible plantear que las principales políticas desarrolladas en función del orden expresivo en este período fueron: a) la clausura de los mecanismos de participación social en la orientación y conducción del sistema de enseñanza, b) el disciplinamiento autoritario de todos los agentes comprometidos en la actividad educativa y c) la transferencia de la lógica burocrática (en el sentido weberiano) al ámbito escolar.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) EDUCAR PARA LA DEMOCRACIA

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

En la práctica, con la excepción del período de vigencia del Plan Austral, durante el gobierno del Dr. Alfonsín, las tendencias principales se manifestaron en torno a la declinación del crecimiento productivo, la de-

sinversión, la caída del empleo, la concentración económica y la alta inflación (Minujim A. 1992).

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

En consonancia con este objetivo, la función política principal de la educación estuvo dirigida a desmantelar el orden autoritario a partir de la transmisión de valores democráticos. En cierto sentido se privilegió el papel originario que desempeñó el sistema educativo en las últimas décadas de siglo XIX con el objetivo de generar una cultura participativa por parte de la ciudadanía. Habiendo sido el sistema educativo uno de los principales instrumentos para la afirmación de las concepciones autoritarias por parte del anterior gobierno, la acción de la gestión del presidente Alfonsín en torno a la democratización de las relaciones sociales en la educación fue trascendente.

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

Como señalamos anteriormente, no cabe duda de que reconstruir las escuelas como ámbitos de convivencia democráticos era una de las tareas prioritarias del nuevo período. Más aún, es impensable (e imposible) una educación de calidad en el sentido integral del concepto en el marco de situaciones donde predomina la lógica burocrática, la falta de participación, la intolerancia y la discriminación ideológica. En este aspecto el avance obtenido en los primeros seis años de gobierno democrático fue-

ron sustantivos. Sin embargo, en muchas ocasiones al absolutizar los aspectos vinculados con la transmisión de valores ciudadanos, no se adoptaron las políticas necesarias para desmantelar la estructura autoritaria construida en torno al orden instrumental. Como ya fuera mencionado, este orden estuvo fundamentado en el deterioro y la diferenciación de la calidad educativa brindada.

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

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

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

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

En síntesis, la recuperación de la democracia significó también la recuperación del rol protagónico del Estado docente en los discursos oficiales. Sin embargo, el efecto democratizador de la intervención estatal en la realidad escolar fue solo parcial. Ello se debió a que el importante rol desempeñado en el desmantelamiento del orden autoritario no estuvo acompaña-

ñado de políticas educativas dirigidas a retomar su responsabilidad en torno a brindar reales posibilidades de acceso a una educación de calidad para todos los argentinos.

Este proceso, que significó un notorio avance respecto de la situación anterior, también produjo situaciones contradictorias y a veces violentas. Modificar las formas, pero manteniendo los contenidos, generó mayores condiciones para que los actores del proceso educativo, en particular los estudiantes de escuelas medias, expresaran su disconformidad con la falta de atractivo y significación social de los conocimientos escolares. La derogación de las normativas disciplinarias impidió que la insatisfacción estudiantil estuviera en condiciones de ser encauzada a través de los métodos "autoritarios". Pero en muchos casos tampoco pudo ser contenida por la "autoridad" genuinamente ganada por el saber docente y el interés por el estudio de nuevos contenidos escolares. De esta manera en ciertos momentos de la primera etapa democrática se vivió una situación parojoal. La ausencia de transformaciones profundas de las condiciones escolares de aprendizaje permitió que desde algunos sectores se propusiera un retorno al orden educativo autoritario como reacción ante las manifestaciones de disconformidad estudiantil.

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

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

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

2.2.4. EL ESTADO POST-SOCIAL

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

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

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

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

En primer lugar, la crisis del Estado benefactor se produjo en los países desarrollados en momentos en que se habían cumplido los principales desafíos para los cuales este tipo de Estado había sido creado. Algunos de estos desafíos estaban vinculados a la incorporación de casi toda la pobla-

ción a la ciudadanía y al trabajo (o al seguro social), la vigencia de un orden social legítimo, la obtención de crecientes niveles de acceso a los bienes sociales básicos por parte de toda la población, la existencia de un orden administrativo eficiente, etc. (Tedesco J.C. 1990).

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

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

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

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

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

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

En este marco es necesario poner en discusión, entre otros, dos elementos centrales. El primero de ellos es cómo generar estrategias de desarrollo que impliquen procesos de integración social. Este elemento se encuentra al margen de las posibilidades abarcativas de este trabajo y será tratado más adelante únicamente en relación con el aporte que la educación puede realizar en esta dirección.

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

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

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

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

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

La última aclaración hace referencia a que junto con los cambios producidos en la estructura y papel del Estado y en la nueva relación que se plantea éste con la sociedad, han ocurrido transformaciones que es necesario tomar en cuenta a la hora de definir las actuales funciones de la educación. En el presente trabajo incluiremos el análisis de algunas de estas transformaciones. En primer lugar estudiaremos las principales tendencias de la reciente evolución del sistema educativo. En segundo lugar, analizaremos la nueva relación que se plantea entre la educación, la estructura productiva y el mercado de trabajo. Finalmente, plantearemos algunos elementos necesarios en dirección a la construcción de un nuevo paradigma socio-educativo que permita dar cuenta más acabadamente de los procesos educativos de nuestro país. En ese momento estaremos en condiciones de retomar con más elementos el debate acerca

de las funciones que la educación debe desempeñar en la actualidad y respecto de un nuevo tipo de articulación entre Estado y sociedad que permita encarar con éxito los desafíos que la comunidad le plantea a la escuela de cara al siglo XXI.

CAPÍTULO 3

PRINCIPALES TENDENCIAS EN LA EVOLUCIÓN ACTUAL DEL SISTEMA EDUCATIVO ARGENTINO

La década de los '80 muestra la profundización de algunas de las principales tendencias que marcaron el desarrollo del sistema educativo argentino desde fines del siglo XIX. También permite observar la consolidación de nuevos procesos que comenzaron a insinuarse en las décadas anteriores.

La implementación de la Ley Federal de Educación, que por primera vez en muchos años propone cambios sustantivos en la estructura del sistema educativo, deberá tener en cuenta viejas y nuevas tendencias para cumplir con los objetivos que se ha propuesto. La creciente demanda por educación desarrollada en el marco de fuertes restricciones en la capacidad de elevar correlativamente los recursos destinados hacia el sistema educativo, exige definir prioridades que orienten políticas donde la intervención oficial muchas veces deberá enfatizar o desalentar algunos de estos procesos. Veamos cuáles son las tendencias predominantes.

Producto de la apertura de nuevas oportunidades educativas y de la incesante demanda de la población, la expansión de la matrícula en todos los niveles ha sido la principal característica del período. Pero las limitaciones presupuestarias propias de la crisis fiscal ya mencionada, sumadas en algunos casos a políticas que no privilegiaron la calidad de la educación, a los históricos problemas de ineficiencia y burocratización, a las nuevas demandas asistenciales que tuvieron que satisfacer las escuelas y a procesos específicamente pedagógicos, provocaron que la masificación de la matrícula estuviera acompañada por procesos que atenuaron su carácter democratizador.

Uno de estos procesos ha sido el deterioro de la calidad de los servicios educativos. Este deterioro no se ha manifestado con similar énfasis en el conjunto del sistema. Ello ha producido un incremento en la desigualdad de las posibilidades de acceder a los conocimientos prometidos por la escuela de acuerdo al lugar de residencia y al nivel socio-económico de

origen de los alumnos. Esta heterogeneización del sistema plantea un conjunto de nuevas tareas a la creciente descentralización de los servicios educativos, si se pretende que este proceso juegue un importante papel en el proceso de obtención de mayores niveles de equidad.

Expansión, deterioro de la calidad, segmentación y descentralización serán los cuatro procesos que analizaremos brevemente con el objeto de dar cuenta de algunas tareas pendientes y desafíos futuros para las políticas educativas.

3.1. LA EXPANSIÓN DE LAS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS

El aumento de las tasas de escolarización en la totalidad de los niveles es el proceso que caracterizó más fuertemente todo el período. El contexto de crisis económica que signó a la década de los '80 obliga a proponer que el esfuerzo realizado por nuevos sectores de la población para enviar a sus hijos a las instituciones educativas está fundamentado en una alta valoración de la educación. Como observaremos más adelante, esta percepción tiene su correlato en las mejores oportunidades ocupacionales a las que acceden quienes obtienen niveles más altos de instrucción (Sautu R. 1994).

Cabe aclarar que la extensión de la obligatoriedad de la escolarización a 10 años de Educación General Básica de acuerdo con lo estipulado por la Ley Federal de Educación obliga a ampliar las franjas etarias que es necesario integrar al sistema educativo. Ello implica que se deberá incorporar a la escuela tanto la pequeña porción de niños que quedaba fuera de la primaria, como los marginados de la sala de 5 años de nivel inicial y los estudiantes que abandonan el sistema antes de la culminación del segundo año del ciclo medio.

En el nivel inicial, la población de 5 años ha tenido un incremento en la tasa de escolarización del 26.2% en el período 1980/91 (Cuadro 1). A pesar de que esta fuerte expansión elevó la tasa de escolarización al 72.6%, en este grupo etario se encuentra uno de los principales desafíos que plantea la aplicación de la nueva Ley. Tomando en cuenta que una porción de los niños de 5 años de edad que no concurren al nivel inicial (181.753 niños) ingresan prematuramente en la escuela primaria (71.936), todavía resta incorporar 109.817 nuevos alumnos para alcanzar la universalización de las salas de 5 años (Cuadros 2 y 3).

Respecto del nivel primario, la tasa de escolarización ha mostrado un incremento superior al de las décadas pasadas (Cuadro 4) y permite reducir la población de 6 a 12 años que no concurre al nivel primario al 4.3% (Cuadro 1). Deduciendo la proporción de estos niños que ingresan tarde a la primaria y la que egresa tempranamente de ella, es posible proponer que entre el 2.5 y el 3% niños de la franja etaria de 6 a 12 años se encuentra fuera de la escuela. Ello implica que, a pesar de la alta tasa de escolarización primaria, cerca de 130.000 chicos debieran ser integrados al sistema para cumplir con la obligatoriedad fijada hace más de un siglo por la Ley 1420 (Cuadro 5).

El nivel medio ha sido el que más ha incrementado la matrícula en cifras absolutas en la última década. Aun así, cerca de la mitad de los jóvenes de 13 a 18 años (46.3%) continúa fuera del colegio secundario (Cuadros 1 y 7). Ya fue señalado que la nueva Ley incorpora como obligatorios a los dos primeros años del actual nivel medio al incluirlos dentro de la Educación General Básica. Ello implica, de acuerdo a los datos del Censo de 1991 respecto al porcentaje de adolescentes que abandonaba el sistema en el momento del pasaje de nivel y en el 1er y 2do año del secundario, que sería necesario incorporar aproximadamente a 208.000 nuevos alumnos para cumplir con las nuevas pautas de obligatoriedad que fija la Ley Federal de Educación. (Cuadros 8 y 9)

Los estudios superiores por su parte, han visto casi duplicar su tasa de escolarización (Cuadros 1 y 10). En este caso no se trata únicamente de un crecimiento que sigue una tendencia natural. En la Universidad la explosión del crecimiento de la matrícula está intimamente vinculada con el cambio de la situación política del país. El ingreso irrestricto instaurado a partir del retorno democrático permitió que se incorporara a los estudios superiores una demanda educativa comprimida por el sistema de examen de ingreso y de cupos que rigió durante el período 1976/83.

Cabe destacar que dentro de una de las ramas de este nivel se encuentra uno de los pocos procesos que muestra una tendencia a la disminución de la matrícula. Se trata de los profesorados de formación docente. En el período 1986/92 la cantidad de alumnos que ingresó al primer año de magisterio de todo el país disminuyó en un 33.9% (Birgín A. y otros 1994). Más adelante analizaremos la incidencia de este proceso en la disminución de la calidad educativa.

Como es posible suponer, el aumento de la escolaridad también impactó en la disminución de las tasas de analfabetismo. El grupo de no alfabetizados ha venido reduciéndose en forma "lenta pero sin retrocesos" des-

de 1947 en adelante (E.de Babini, A.M. 1994). En el período intercensal en cuestión, la tasa de analfabetos disminuyó un 35%, llegando al 3.96% de la población mayor de 10 años (Cuadro 11). Aunque con escasa significación relativa, en términos absolutos los analfabetos en Argentina representan una deuda con un importante grupo de la sociedad. Cerca de 1.000.000 de argentinos mayores de 15 años eran analfabetos en el año 1991 (Cuadro 12).

A esta altura del análisis es posible proponer que la evolución de la expansión educativa de la década de los '80 significa una continuidad del proceso al que J.C. Tedesco (1990) y Rama G. (1981) han denominado "demanda polarizada". Este fenómeno hace referencia a que nuestro sistema soporta una fuerte presión hacia el crecimiento en sus extremos. En la mayor parte de los países, a partir de la masificación de un nivel comienza a expandirse la demanda educativa por el nivel siguiente (CEPAL 1992). En la Argentina en cambio, la presión por el ingreso al nivel superior es mucho mayor que en otros sistemas con similares grados de desarrollo de la escolaridad media. Siguiendo a A.M. Eichelbaum de Babini (1994) y tomando en cuenta los recaudos metodológicos que la autora aconseja necesario tomar, es posible corroborar esta tendencia observando la ubicación de nuestro país respecto del resto de las naciones en cuanto a la universalización de cada uno de estos niveles. Mientras que respecto al nivel primario Argentina está colocada en el rango número 15 por su tasa bruta de escolaridad y en el nivel superior en el cuarto lugar, el rango ocupado por la misma tasa para la escolaridad secundaria desciende al 36.5.

Esta tendencia a la demanda polarizada seguramente se profundizará en los primeros años de aplicación de la nueva Ley. De acuerdo a los datos señalados, la actual necesidad de incorporación de nuevos alumnos con el objetivo de alcanzar la universalización de la Educación General Básica alcanza aproximadamente a 448.229 niños de 5 a 14 años (Cuadro 13). Al mismo tiempo es posible prever que la presión sobre la cúpula del sistema no declinará. ¿Cómo se procesarán estas tendencias?

Diversos trabajos de investigación realizados en América Latina han mostrado que en importantes sectores de la población, haber accedido a una mayor cantidad de bienes les genera mejores condiciones para articular frente al Estado demandas por más bienes aún. De esta manera quienes tienen más educación poseen una mayor capacidad de presión por obtener más oportunidades educativas que el resto. Este proceso es fácilmente observable en el comportamiento de los sectores en condiciones de acceder a los estudios universitarios.

Por otra parte, dados los altos niveles de masificación de los estratos básicos del sistema, y de acuerdo a lo que permiten analizar los datos de la Encuesta Permanente de Hogares, una importante porción de los excluidos de la escuela básica pertenecen a los núcleos más "duros" de la pobreza. Ello implica que los esfuerzos para lograr su integración requieren inversiones mayores. En muchos casos estos esfuerzos no se restringen a las estrategias educativas, sino que exigen la aplicación de políticas sociales más integradas. No alcanza con abrir las oportunidades educacionales, es necesario generar las condiciones sociales y familiares para que puedan acceder a ellas.

En el marco de recursos limitados y ante la dificultad para atender a los sectores más postergados, la presión hacia favorecer a quienes presentan mayor capacidad de demanda es grande. Es por ello que el debate sobre las proporciones a invertir en la base y en la cúpula del sistema exige la formulación de consensos nacionales en torno a las prioridades que la sociedad define en dirección al modelo de país propuesto. Colocar la equidad como uno de los valores privilegiados por el sistema educativo obliga a que Estado y sociedad articulen su acción en función de dirigir mayores recursos hacia quienes provienen de peores puntos de partida. Ello implica concertar al mismo tiempo la aplicación de estrategias orientadas a definir políticas que garanticen tanto una verdadera igualdad de posibilidades en el acceso a los niveles superiores del sistema, como la excelencia y utilidad social de los productos que allí se generen (Tedesco J. C. 1990).

Este es uno de los más claros ejemplos de cómo la intervención consensuada del Estado puede operar sobre tendencias que, si se dejan libradas únicamente a la lógica del mercado, tendrán como principal consecuencia la reproducción de las desigualdades sociales existentes.

Por último, es sumamente interesante observar cómo se distribuyó la expansión de la matrícula del sistema educativo de acuerdo a la dependencia a la que pertenecen los establecimientos.

Más adelante describiremos el movimiento descentralizador que ha ocurrido al interior del espacio oficial. El fenómeno que nos interesa destacar en este punto es que, contrariamente a lo que se supone, en la década de los '80 no se constata un proceso de privatización de la matrícula educativa. Este proceso se produce en forma masiva en la década de los '60. A partir de allí, sólo en el nivel primario el porcentaje de participación de la escuela de gestión privada se incrementa. En el resto de los niveles, es el sector oficial quien aumenta su participación proporcional en el universo de alumnos (Cuadro 14).

3.2. EL DETERIORO DE LA CALIDAD EDUCATIVA

Como señalamos anteriormente, la expansión educativa fue acompañada por un creciente deterioro de la calidad del servicio. Históricamente fue posible medir el acceso a la educación de acuerdo a la cantidad de años de estudio. En la actualidad, haber transitado más tiempo por la escuela no garantiza el acceso a los conocimientos socialmente significativos que se requieren para la participación social plena.

Distintos factores confluyen en este proceso. Algunos de ellos tienen que ver con las dificultades universales que enfrentan los sistemas educativos para incorporar los avances científico-tecnológicos y las transformaciones culturales que evolucionan a un ritmo vertiginoso. Otros, están vinculados con la ya mencionada inflexibilidad en el crecimiento de los recursos en proporción similar al incremento de las matrículas. Junto con estos factores, algunos autores como Germán Rama (1987) enfatizan que el deterioro de la calidad fue provocado en parte porque la expansión del sistema a lo largo del siglo no significó una modificación del modelo educativo vigente. Según esta perspectiva la escuela, que resultó eficaz para la incorporación de sectores altos y medios al conocimiento, se encontró con serias dificultades para atender a los grupos populares. Los docentes, preparados para trabajar con situaciones homogéneas de clase media, se encontraron con la difícil tarea de responder a una heterogeneidad de subculturas nuevas para el espacio escolar. Estos sectores han sido los que tuvieron mayores dificultades de integración y, como veremos más adelante, los que acceden a servicios de inferior calidad educativa.

El “vaciamiento” de conocimientos socialmente significativos (Tenti E. 1993), la obsolescencia de los contenidos curriculares, la tendencia a la “fuga hacia adelante” de los saberes y credenciales que permiten una movilidad social ascendente (Passeron, J.C. 1972), la burocratización de los modelos de gestión, etc. son algunos de los factores que coadyuvan en el persistente descenso de la calidad del sistema.

Un párrafo especial merece la situación del magisterio. El deterioro de las condiciones materiales de trabajo, sumado a la baja calidad de su formación de base, ha repercutido negativamente en su capacidad de brindar una enseñanza acorde a las necesidades de nuestro tiempo. Pero sin lugar a dudas el proceso más perjudicial y más difícil de revertir es la disminución constante del número de jóvenes que aspiran a ejercer la docencia y el cambio sustancial en la composición social de quienes acceden al magisterio. Respecto de la primera de las tendencias, ya hemos mostrado los

datos que la certifican. Respecto de la segunda, un reciente trabajo de J. L. de Imaz (1993) muestra que en las regiones más ricas y con mayores posibilidades ocupacionales, la matrícula de los profesorados desciende. En cambio se mantiene en aquellas regiones y entre los sectores sociales de menor nivel socio-económico y que no tienen alternativas laborales. Para estos futuros docentes, el no poseer un capital cultural familiarizado con los contenidos escolares repercutirá negativamente en sus posibilidades de obtener una formación de calidad.

El vertiginoso crecimiento de las tasas de desocupación en los últimos dos años permite prever una ligera recuperación de la matrícula en las carreras docentes. Ello se debe a que el magisterio vuelve a tornarse atractivo para grupos que aspiran a un trabajo que, aunque con salarios escasos, se presenta como relativamente seguro y estable. Aún es demasiado cercano el proceso como para poder analizar seriamente sus consecuencias futuras.

3.2.1. INDICADORES DE EFICIENCIA Y CALIDAD DEL SISTEMA

Existen pocas investigaciones sistemáticas que permitan dar cuenta de la eficiencia y calidad del sistema educativo argentino. El análisis del rendimiento cuantitativo del sistema exige el estudio de una importante serie de cohortes reales de estudiantes a lo largo de sus carreras educativas. La falta de continuidad en las políticas de investigación y la subestimación durante algunos períodos históricos del aporte de la información para la implementación de acciones educativas, impiden contar con datos confiables. Recién en la última década se ha comenzado a trabajar permanentemente en esta dirección.

Lo mismo ocurre respecto de los trabajos dirigidos a evaluar la calidad de los conocimientos adquiridos por los niños en su paso por las escuelas. Los pocos estudios con que se cuenta son relativamente recientes. Un estado del arte sobre la investigación en problemáticas vinculadas con la calidad educativa en América Latina realizada a los inicios de la década de los '80 muestra que los trabajos realizados en esta temática abarcaban aspectos sumamente parciales y puntuales, y rara vez llegan a manos de quienes pueden elaborar transformaciones en las políticas educacionales (Shieffelbein E. 1984).

Los indicadores más frecuentemente utilizados para evaluar los problemas de eficiencia del sistema educativo en nuestro país han sido los índices de repetición y desgramamiento. Para ambos indicadores carecemos de datos agregados de todo el país obtenidos recientemente. Respecto del desgramamiento, el último dato de que el Ministerio de Educación y Cultura dispone es el de la cohorte 1974/80. En aquel momento casi 5 de cada 10 niños (46,3%) no podían cursar la escuela primaria en el tiempo previsto (Cuadro 15). Comparando datos incompletos por jurisdicción de la cohorte 1987/93 con los obtenidos por la cohorte 1971/77, es posible observar un sensible incremento en las tasas de retención (Cuadro 16). A pesar de ello, en un conjunto de jurisdicciones, particularmente en las del noreste, se sigue manteniendo una proporción de desgramamiento similar a la que existía en 1980 para la totalidad del país.

Respecto de la repitencia, tampoco existen datos agregados recientes que permitan dar cuenta del proceso a nivel nacional. Los índices disponibles por jurisdicción muestran que en más de la mitad de ellas la tasa de repitencia supera el 8%, siendo particularmente alta en los primeros grados (Cuadro 17). Los datos que se pueden observar en el mismo cuadro se tornan más graves si se comparan con los de los países centrales, en los cuales el índice de repitencia en 1985 apenas superaba el 2% (Ratinoff L. 1991).

Un mecanismo de evaluación de la calidad que comenzó a desarrollarse más reciente en nuestro país ha sido la administración de pruebas estandarizadas a distintas poblaciones de alumnos. Aplicadas desde hace varias décadas en países centrales, estas técnicas se han incorporado en América Latina en los últimos años. A pesar de las limitaciones explicativas que tienen este tipo de trabajos, las investigaciones realizadas permiten lograr una aproximación mucho mayor a los saberes con que los niños egresan de los diferentes niveles escolares.

Las primeras investigaciones destinadas a evaluar la calidad de la educación a través de la administración de pruebas externas se comenzaron a realizar en nuestro país con el objetivo de estudiar el impacto de las políticas autoritarias en la educación en los inicios de la década de los '80. Anteriormente se habían efectuado algunos estudios sobre la base del análisis de los resultados de los exámenes de ingreso a los colegios secundarios, pero se trató de investigaciones aisladas, que no tuvieron continuidad (Wiñar y otros, 1981 y DINEMS 1982).

Algunos de los primeros trabajos de los '80 estuvieron realizados en el marco de investigaciones realizadas con pequeñas muestras no repre-

tativas (Braslavsky C. 1985). Sin embargo, los resultados obtenidos marcaron las tendencias que luego se confirmarían en trabajos con representatividad estadística. Ellas son: a) un bajo nivel promedio de aprovechamiento escolar por parte de los alumnos y b) una fuerte segmentación de la calidad educativa brindada por las escuelas.

Siguiendo un reciente trabajo de G. Tiramonti y M. Poggi (1995) es posible proponer que el mérito de abrir un importante camino en esta cuestión correspondió a la primera gestión educativa democrática de la Ciudad de Buenos Aires. En una investigación llevada adelante por la Lic. Alicia Bertoni (1984) se mostró que en una muestra estratificada de 2.700 niños de tercero, quinto y séptimo grado de 97 escuelas municipales, en ninguna de las áreas evaluadas los alumnos habían logrado alcanzar más del 52% de los aprendizajes propuestos.

El primer trabajo realizado por el Ministerio de Cultura y Educación con el objetivo de comenzar a evaluar la calidad educativa estuvo dirigido a evaluar procesos en el marco de la promoción de transformaciones institucionales y se realizó en la última etapa del gobierno radical (Lafourcade P., 1990). Posteriormente, una importante experiencia piloto de validación de ítems a través del suministro de pruebas a una muestra nacional de maestros y alumnos se efectuó bajo la gestión del Prof. Antonio Salonia en el año 1991 (Aguerrondo I. y otros, 1992).

El primer antecedente de evaluación sistemática de un sistema educativo jurisdiccional le corresponde a la provincia de Mendoza, que en el año 1992 comenzó un programa de censo educativo anual que permite evaluar cada año a la totalidad del alumnado primario y medio provincial. El Sistema Provincial de Evaluación de la Calidad de la Educación (SIPCE) ha realizado mediciones de la calidad de la educación en las áreas de Lengua y Matemática por tercer año consecutivo. La característica más original de este estudio es que es efectuado por un organismo externo a la gestión educativa, lo cual amplía la posibilidad de alcanzar mayores niveles de objetividad en las evaluaciones. Otro de los aspectos en los que este sistema ha sido uno de los pioneros en este país, es la elaboración de documentos con instructivos para las escuelas. En estas cartillas se analizan las principales dificultades de las evaluaciones para que el personal docente pueda utilizar la medición como un mecanismo de mejora de la calidad.

También en el año 1992 comenzó a construirse un sistema de evaluación de la calidad de la educación primaria en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Este sistema pretende alcanzar una mirada más in-

tegral de los procesos educativos, instrumentando su accionar en torno a tres ejes: el currículum real, que hace referencia a aquellos contenidos que los docentes seleccionan efectivamente para enseñar en el aula, la evaluación pedagógica de las condiciones institucionales y la medición de los logros de aprendizaje de los alumnos. Uno de los aspectos más destacados de este proyecto ha sido la participación de supervisores directivos y docentes en la elaboración de los instrumentos. Ello permite ir generando una cultura evaluativa a partir de la integración gradual y progresiva de los actores institucionales (Bertoni, A. Poggi M. y Teobaldo M. MCBA 1993).

Pero los datos que permiten tener una mayor aproximación a nivel nacional de los conocimientos que poseen los alumnos al culminar el nivel primario y el nivel secundario, son los obtenidos por el Operativo Nacional de Evaluación del Ministerio de Cultura y Educación. Este operativo, que se comenzó a implementar a partir de 1993, responde a los contenidos de la Ley Federal de Educación que fija, como una de las principales funciones del Ministerio, la evaluación de la calidad educativa a nivel nacional. Esta investigación se realiza sobre la base de una muestra aleatoria estratificada por jurisdicción, ámbito rural o urbano, régimen estatal o privado y modalidad en el caso de las escuelas medias. Para el operativo 1994 se evaluaron en total 86.668 alumnos, de los cuales 35.175 correspondían al nivel primario.

- Los resultados de las evaluaciones en Lengua y Matemática coinciden en líneas generales con los hallazgos obtenidos por las investigaciones anteriormente mencionadas. Muestran un marcado deterioro de la calidad educativa. Tomando en cuenta que la respuesta al 100% de las preguntas no representaba el ideal de los saberes posibles sino el mínimo exigible a los alumnos que culminan cada uno de los niveles, para el año 1994 el porcentaje de respuestas correctas de Matemática en el nivel primario ha sido del 58,83%. En el caso de la prueba de Lengua del mismo nivel este porcentaje asciende al 66,94% (Cuadro 18). Entre los alumnos del último año del colegio secundario los promedios nacionales han sido muy cercanos a los obtenidos por los estudiantes primarios: el 55,95% en la prueba de Matemática y el 69,68% en Lengua (Cuadro 19).

Es interesante destacar que en el área de Matemática, en donde los contenidos evaluados están más vinculados a aprendizajes específicamente escolares, el rendimiento de los alumnos es menor.

El análisis del porcentaje de respuestas correctas según el régimen estatal o privado de la escuela a la que concurren los evaluados, muestra en el conjunto de los casos dos tendencias: a) en ambos casos los rendimien-

tos obtenidos no se pueden considerar satisfactorios; y b) quienes concurren a los establecimientos privados tienen mayores posibilidades de mostrar un rendimiento más elevado que quienes estudian en escuelas públicas (Cuadros 20, 21 y 22).

Estos mismos cuadros permiten realizar un análisis comparativo de los resultados de las evaluaciones de los años 1993 y 1994. En este caso es posible observar una sensible elevación de los puntajes obtenidos en 1994 por los alumnos de ambos niveles. Aún no se han realizado investigaciones que permitan estudiar con precisión los factores que incidieron en esta mejora. Sin embargo, la experiencia de otros países nos permite hipotetizar que pueden confluir distintos procesos. En primer lugar, un efecto de concientización respecto de la necesidad de mejora de la calidad a partir del impacto público que produjo la difusión de los primeros resultados. Aun aceptando este efecto, es difícil atribuirle una elevación del rendimiento tan importante en sólo un año. Por ello es posible adjudicar parte de la mejora a dificultades metodológicas que se pueden subsanar (o como ocurrió en otras experiencias, profundizar) con la regularización de su implementación (Rama G. 1994). Una de estas dificultades hace referencia a modificaciones en la confección del segundo instrumento. Después de haber evaluado las dificultades de la primera prueba, el nuevo cuestionario puede haberse aproximado más a lo que antes habíamos denominado como currículum real. De esta manera los contenidos habrían resultado más familiares para los alumnos.

El otro factor que es necesario tener en cuenta pero que es difícil de evitar, es que al reiterar un estilo de examen es posible que los docentes hayan comenzado a instruir a los alumnos en torno a este tipo de evaluación. El control de estos procesos es fundamental para garantizar el cumplimiento de los objetivos buscados a través de la evaluación. Ello permitirá estar seguros de que la mejora en los resultados es producto de la elevación de la calidad del servicio y no, por ejemplo, de una menor exigencia en las evaluaciones.

Si bien, como señala la UNESCO (1992, p. 26) "la primera consideración que hay que hacer es que medir no es lo mismo que mejorar. Las evaluaciones por sí solas no producen mejores resultados", es evidente que este tipo de procesos son imprescindibles para comenzar a generar una cultura de la calidad y responsabilizar al conjunto de los actores involucrados (Estado, instituciones privadas, docentes, padres, alumnos, etc.) en el resultado de los procesos educativos. Los magros resultados que muestran todas las experiencias de evaluación de la calidad realizadas en

el país exigen intervenciones inmediatas con el objetivo de revertir la situación.

De acuerdo con lo que se analizó hasta aquí, es posible proponer que cuando se critica el repliegue de las funciones del Estado en materia educativa no se está haciendo referencia a un proceso de transferencia de matrícula estudiantil a la esfera de la gestión privada. En el caso argentino este proceso de desresponsabilización estatal en las últimas dos décadas está estrechamente vinculado con la pérdida del papel de las instituciones educativas (tanto de gestión oficial como privada) en torno a la creación, recreación y transmisión de los saberes y valores socialmente necesarios para la igualdad de posibilidades y la participación ciudadana plena.

3.3. LA AMPLIACIÓN DE LAS DESIGUALDADES

Una de las características históricas distintivas del sistema educativo argentino ha sido su alto grado de homogeneidad. La valorización de la escuela como agente de movilidad e igualdad social generó la convicción de que era necesario brindar iguales oportunidades educativas a los niños provenientes de todas las regiones y sectores sociales. La tendencia a la homogeneidad se vio fortalecida al aprobarse leyes que, como la Ley Lainez (4874) en 1905 y la Ley Palacios (12.548) en 1938, autorizan al gobierno federal a crear escuelas en todas las provincias argentinas (Cantini, J. L. 1983; Bravo H. F. 1988). El centralismo que caracterizó la conducción del sistema durante décadas procuró implementar esta concepción de homogeneidad por encima de las particularidades regionales y sociales.

Los procesos de masificación de la enseñanza y la incorporación de sectores históricamente marginados comenzaron a resquebrajar esta unidad del sistema. Hasta fines de la década de los '70, las desigualdades educativas fueron percibidas principalmente en torno a las diferentes posibilidades de acceso a la escolaridad por parte de los distintos grupos sociales, lugares de residencia o género (Germani G. 1963, E. de Babini, A.M. de 1976)

Como resultado de las políticas aplicadas por el gobierno del Proceso y a partir del comienzo de la implementación de mecanismos de evaluación de la calidad de los aprendizajes se comenzó a observar que las diferencias también afectaban los niveles de conocimientos que adquirían los distintos grupos de alumnos, aun cuando accedieran a los mismos años de escolaridad.

Actualmente es posible afirmar que las oportunidades educativas de nuestra población están claramente diferenciadas tanto por su posibilidad de acceso y permanencia a los diferentes niveles del sistema, como por la cantidad y calidad de los conocimientos que se adquieren en las instituciones escolares.

El conjunto de los indicadores permite apreciar que las diferencias regionales son sumamente marcadas. Las provincias más desfavorecidas en todos los casos son aquellas que pertenecen a las regiones del NEA y el NOA (noreste y noroeste).

El nivel educativo donde las desigualdades muestran una menor intensidad es el primario. Ello se debe a que, como hemos analizado, es el nivel donde se han alcanzado los más altos índices de escolarización. Sin embargo, aun respecto de la escolaridad primaria, es posible señalar que algunas provincias (Chaco, Misiones, Santiago del Estero) muestran tasas de exclusión que duplican a las que se observan en las jurisdicciones que lograron mayor incorporación (Cuadro 4). Otra manifestación de la desigualdad en este nivel está reflejada en la heterogeneidad de situaciones que subsisten al interior de cada jurisdicción. El Mapa I nos permite observar marcadas inequidades entre los habitantes de cada una de las provincias. En la propia Capital Federal encontramos zonas (Distritos IV, V, XIX y XXI) donde la proporción de niños de 6 a 12 años que no asiste a la escuela duplica al resto. En la mayor parte de las jurisdicciones en cambio, el aumento del porcentaje de niños que no concurren a la escuela primaria está correlacionado principalmente con el mayor grado de ruralidad de la población.

En los otros niveles educativos las desigualdades que se presentan son mayores. En el caso de la escolarización de los niños de 5 años, por ejemplo, las provincias antes mencionadas mantienen a la mitad de la población fuera del sistema. Al mismo tiempo, existen otras jurisdicciones que están próximas a la universalización (Cuadro 2).

En el nivel medio las diferencias también son marcadas. La Capital Federal ha logrado incorporar al colegio secundario a 2 de cada 3 jóvenes. En cinco provincias esta proporción no alcanza a la mitad y en 2 de ellas es prácticamente inversa (Cuadro 7). Pero las desigualdades más importantes las encontramos en el nivel superior. La tasa de escolarización de la Capital en este nivel es por lo menos 4 veces más alta que las de 9 provincias argentinas (Cuadro 10).

Las diferencias respecto del acceso al sistema educativo también se reflejan fuertemente en los niveles de analfabetismo. Jujuy, Formosa, Misio-

nes, Santiago del Estero, Corrientes y el Chaco tienen un porcentaje de analfabetos por lo menos 10 veces superior al de la Capital (Cuadro 23). Las situaciones extremas por región las observamos entre el NEA, que posee el 9,48% de su población de más de 10 años analfabeta y la Región Centro, en donde sólo el 2,49% del mismo grupo etario se encuentra en esa situación.

Como es de prever, el nivel de escolaridad está íntimamente correlacionado con la situación socio-económica de la población. Los análisis de la Encuesta Permanente de Hogares permiten observar las amplias diferencias que existen entre los grupos que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza y los que no. Un trabajo realizado por el CIPPA (1991) sobre la pobreza del Gran Buenos Aires muestra que la posibilidad de no haber culminado la escolaridad primaria entre los mayores de 20 años es más que el doble cuando se trata de los pobres (Cuadro 24). Un párrafo particular merece el comportamiento de los grupos que han sido denominados como "pauperizados" o "nuevos pobres". A pesar de encontrarse en la misma situación de carencia que los pobres estructurales, han logrado avanzar en el sistema en mayor proporción que ellos. Ello implica que mantienen un conjunto de pautas culturales más cercanas a su antigua condición socio-económica que a las de los pobres "históricos". Este es un elemento que se debería tener en cuenta especialmente desde las políticas públicas con el objetivo de que la educación se convierta en un instrumento eficaz para evitar que el tránsito hacia la marginación de estos grupos se convierta en un camino sin retorno.

El análisis de datos aún no publicados por la UNICEF permite observar que es lo que ocurre hoy en el Gran Buenos Aires con los niños en edad escolar. En todas las franjas etarias el ser pobre implica una menor posibilidad de asistir a la escuela. Como es de prever, las diferencias con los no pobres se acentúan en los niveles más alejados de la universalización: el preescolar y el secundario (Cuadro 25).

Una tendencia inversa, es decir hacia la igualdad en las oportunidades educativas, se ha verificado respecto a la escolaridad según el sexo. Uno de los procesos más importantes en la Argentina de las últimas décadas ha sido la creciente igualdad en el acceso a la escolaridad por parte de las mujeres. El censo de 1991 muestra que en la actualidad las tasas más altas de escolarización se observan entre ellas. En efecto, mientras en el nivel primario las tasas son prácticamente similares, en el nivel medio y en el superior las mujeres se encuentran más escolarizadas que los varones. Esta

diferencia se observa aun en una institución donde tradicionalmente los varones fueron amplia mayoría, como lo es la Universidad (Cuadro 26). Aunque no es el objetivo del presente trabajo, cabe señalar que un análisis más detallado permitiría proponer que la discriminación de las mujeres aún permanece en determinados ámbitos. Este es el caso de aquellas carreras universitarias que significan un mayor prestigio social, donde los varones aún hoy conservan la mayoría (E. de Babini A.M. 1994).

En lo que respecta a los indicadores de eficiencia del sistema, estos muestran que las desigualdades sociales y regionales se reiteran en cuanto a las posibilidades de tener continuidad y éxito en los estudios. El desgranamiento y la repetición son mucho más altos en las provincias con menor nivel de desarrollo. El caso más grave de desgranamiento ocurre en Corrientes, donde 2 de cada 3 alumnos primarios no culminan sus estudios en el tiempo normal (Cuadro 16). Respecto a la repitencia, las situaciones más críticas se observan en Chaco y Formosa. En estas provincias 1 de cada 4 niños repite el primer grado (Cuadro 17).

Por otra parte, el Operativo Nacional de Evaluación permitió corroborar que culminar un nivel de estudio significa, en cada jurisdicción, haber accedido a diferentes cantidades y calidades de saberes. Nuevamente las regiones desfavorecidas resultan ser el NEA y el NOA. Las diferencias en el promedio del número de respuestas correctas para cada examen alcanzan, en las jurisdicciones extremas, al 50% (Cuadros 27, 28, 29 y 30). En este marco, las escuelas pertenecientes al ámbito rural son las que muestran un desempeño inferior (Cuadro 20).

Pero las diferencias de calidad no ocurren sólo entre distintas jurisdicciones. Otros trabajos han mostrado cómo las escuelas brindan diferentes calidades educativas de acuerdo al nivel socio-económico de la población que concurre a ellas (Bertoni A. 1984, Braslavsky C. 1988, Filmus D 1988). La segmentación educativa es uno de los procesos que más se ha expandido en nuestro sistema durante las últimas décadas. En la práctica, los datos estudiados permiten afirmar que en la Argentina no existe sólo un sistema educativo. Conviven múltiples sub-sistemas o circuitos escolares que proveen calidades diferenciadas de aprendizaje. Al contrario de lo que la lógica indicaría, son los sectores sociales más bajos, particularmente los que viven en las regiones con menor nivel de desarrollo, quienes están sometidos a procesos de enseñanza-aprendizaje de inferior calidad.

No es arriesgado proponer que este proceso es tanto o más grave que la exclusión del sistema. La discriminación que se genera en torno a la fal-

ta de posibilidades de acceso o permanencia en la escuela es fácilmente visible y por lo tanto, pasible de ser denunciada por las investigaciones y los sectores marginados de la educación. En el caso de la discriminación a partir de la segmentación de la calidad, en cambio, este proceso permanece "opacado" para grandes grupos poblacionales. La posibilidad de acceder a un mismo certificado, genera una apariencia de homogeneidad que no refleja las diferencias respecto de los conocimientos efectivamente obtenidos por cada alumno.

Este proceso se ha puesto en evidencia por los procesos que se han desarrollado en los últimos años. A partir de la masificación y "devaluación" de las credenciales, los certificados dejan de ser garantía de continuidad de estudios y de acceso a puestos en el mercado de trabajo. Cada vez más el "origen" del certificado (es decir de qué tipo de escuela se egresó) y las competencias que efectivamente han sido adquiridas en el paso por el colegio comienzan a transformarse en el verdadero "pasaporte" para la integración al trabajo y a los niveles educativos superiores.

El efecto de "transparencia" que deben aportar las evaluaciones de calidad, utilizadas en un sentido democratizador, se puede convertir en un poderoso instrumento de equidad en la distribución de saberes. Para ello es necesaria una mayor participación de los docentes y la comunidad en el proceso de evaluación y en la posibilidad de debatir y ejecutar estrategias que permitan mejorar la calidad de la educación.

Cabe destacar que las principales diferencias entre circuitos educativos no ocurren en relación al tipo de gestión pública o privada al que pertenecen los establecimientos, sino entre las diferentes escuelas que forman parte de cada uno de estos ámbitos. Ya hemos destacado que las pruebas realizadas por el Operativo Nacional de Evaluación muestran un rendimiento ligeramente superior entre los alumnos pertenecientes a escuelas de gestión privada. Los datos obtenidos no permiten analizar si esta diferencia en el rendimiento responde a las características propias de las escuelas o al más alto nivel socio-económico que posee la población que concurre a una parte de los establecimientos privados. Sí, en cambio, la superior mejora relativa que obtuvieron las escuelas privadas en el período 93/94 parece estar demostrando que este tipo de gestión estuvo en mejores condiciones de generar una rápida reacción frente a la crítica realidad que se detectó en el primer operativo.

3.4. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS

Una de las transformaciones más profundas que se ha realizado en el sistema educativo argentino en los últimos años ha sido la transferencia de los servicios educativos nacionales a las jurisdicciones provinciales y a la Ciudad de Buenos Aires. Luego de haber efectivizado un primer intento sobre fines de la década de los '60, donde a partir de la ley 17.878 el Poder Ejecutivo logró transferir 680 escuelas ubicadas en las provincias de Buenos Aires, Río Negro y La Rioja, en 1978 el gobierno de facto se desprendió de la casi totalidad de establecimientos primarios (Cantini, J.L.1983). Esta decisión significó el traspaso de 6.700 escuelas y 44.050 docentes. Los servicios primarios, secundarios y terciarios que aún quedaban bajo la órbita nacional pasaron a depender de las jurisdicciones en un proceso que comenzó con la aprobación de la Ley N° 24.049. Esta ley autorizó al Estado Nacional a transferir los servicios administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica a través de la firma de convenios de transferencia específicos con cada jurisdicción (Art.2). Al mismo tiempo también permitió el traspaso de las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos (Art. 1). En su conjunto, se trató de 3.578 establecimientos y de 86.374 cargos docentes (CFI, 1992).

Durante el período 92/94 se efectivizó el traspaso de la casi totalidad de los servicios. El Estado Nacional gestionaba hasta ese momento establecimientos que representaban el 1,6 % de la matrícula del nivel primario, el 44.2% del nivel secundario y el 32.5% de los alumnos del terciario. Es posible afirmar que a partir del año 1994 nos encontramos frente a un Ministerio de Cultura y Educación del que prácticamente no dependen establecimientos educativos en forma directa. Este proceso es muy reciente como para poder efectuar un balance de sus principales consecuencias. A pesar de ello, consideramos necesario realizar algunas consideraciones que pueden aportar elementos a la hora del debate acerca de un nuevo tipo de articulación entre Estado y sociedad en materia educativa.

Es posible proponer que el resultado del proceso de descentralización en función de los declarados objetivos de mejorar la calidad de los servicios educativos brindados y de incrementar la participación del conjunto de actores que integran la comunidad educativa, dependerá, entre otros, de 2 factores principales: a) la lógica política que prevalezca en los proce-

sos de descentralización y b) la capacidad del Estado Nacional, las jurisdicciones y las instituciones escolares de asumir los nuevos roles que este proceso demanda.

3.4.1. LAS LÓGICAS POLÍTICAS DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN

En nuestro país, el reclamo por la descentralización de los servicios educativos ha expresado históricamente una voluntad democratizadora frente al poder central. La centralización educativa que se produjo a partir del surgimiento del Estado Nacional modificó una larga tradición según la cual la potestad educativa era sostenida principalmente por los cabildos y otras instituciones políticas y religiosas locales (Ozlack O. 1982, Cassasus J. 1994). La demanda por la transferencia de los servicios surge intimamente vinculada con el conjunto de reclamos en pos de un verdadero federalismo y mayor autonomía de las provincias frente a un poder que respondía principalmente a los sectores económicos vinculados al proyecto agroexportador del puerto de Buenos Aires. Esta demanda se sustenta también en las promesas incumplidas por el modelo educativo centralizado: presencia de las perspectivas del interior en las políticas educativas y diseños curriculares, calidad y equidad en el servicio, articulación del sistema, racionalidad en la utilización de los recursos, etc.

Con estas perspectivas, la necesidad de la transferencia de los servicios educativos dependientes del Estado nacional fue incorporada en la mayor parte de las plataformas electorales de los partidos políticos en la campaña electoral que se desarrolló durante el último proceso de retorno a la democracia. También desde las mismas concepciones la descentralización fue reivindicada unánimemente en las conclusiones del Congreso Pedagógico Nacional en 1988: "Las propuestas hablan de federalismo, regionalización, provincialización, desconcentración... con articulación interjurisdiccional, garantizando la unidad y coherencia del sistema educativo, en el marco de un Proyecto Nacional; con presupuesto de la Nación y aumentando los índices de coparticipación para las provincias de menores recursos; nuclearización; desburocratización... racionalizar para asegurar la igualdad de oportunidades y posibilidades..." (Conclusiones del Congreso Pedagógico Nacional. Comisión 1. Unanimidad en Alberguchi, R. 1995 pag. 31).

La descentralización fue vista por los actores de la comunidad educativa como un mecanismo que permitiría terminar con la burocratización del sistema; superar la superposición de jurisdicciones; articular el accionar de los establecimientos transferidos con las instituciones escolares históricamente dependientes de las provincias y adaptar estilos de gestión, contenidos y modalidades institucionales a las realidades particulares. Al mismo tiempo, las comunidades locales ampliarían sus posibilidades de participación en la gestión de lo educativo asumiendo un grado de compromiso mayor: "Se proponen nuevas formas de organización escolar que posibiliten la autogestión, la corresponsabilidad, la participación de la comunidad y de los distintos actores de la comunidad educativa..." (Cong. Pedagógico Nacional. Comisión 7. Unanimidad, en Alberguchi, R. 1995).

Un análisis de las estrategias de descentralización en América Latina permite observar que no siempre estos han sido los objetivos que prevalecieron en los procesos de transferencias. Siguiendo diversos autores (Hevia Rivas, R 1991, Cassasus, J. 1994, Espínola, V. 1994) es posible identificar diferentes lógicas políticas en los procesos de descentralización que se han llevado adelante.

En algunos procesos prevalecen las lógicas economicistas. Estas propuestas enfatizan la necesidad de ahorro del gasto público, de descentralizar la contratación de personal hasta el nivel institucional (FIEL 1993), aumentar el aporte familiar, o de transferir a entidades comunitarias y privadas la conducción de la gestión educativa: "con la descentralización de la administración y el fomento a las escuelas comunitarias y privadas también se obtienen más recursos de las familias y otras fuentes locales con destino a la educación" (Psacharopoulos, 1987).

En otros procesos se privilegian las concepciones tecnocráticas. En estos casos la descentralización es vista desde una lógica instrumental (Cassasus, J. 1994 b.) y tiene como objetivo principal controlar y hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones. Se delega la capacidad de ejecutar, pero en base a criterios establecidos previamente por las autoridades centrales. La eliminación de las burocracias intermedias es uno de los objetivos principales.

Un tercer tipo de procesos de descentralización propone como objetivo principal la mejora de la calidad educativa. Esta lógica estuvo ausente en los primeros intentos de descentralización en la región (Prawda, 1992). Luego fue incorporada a partir de la constatación de que no era posible elevar la calidad del servicio educativo promoviendo estrategias homogéneas frente a realidades sumamente heterogéneas. Se sustenta en la con-

cepción de que la necesidad de adaptar los elementos que conforman los procesos de enseñanza-aprendizaje a las realidades locales exige diseñar en este nivel los proyectos regionales o institucionales de mejora (Roggi,L. 1994).

Por ultimo, es posible distinguir una lógica de inspiración democrático-participativa. El objetivo principal de esta concepción es otorgar mayor autonomía y poder de decisión a las instancias locales y regionales. La asunción de mayores cuotas de poder local permitiría comprometer a la comunidad para que asumiera un mayor compromiso y control sobre el proceso educativo (Mcginn,N. y Street, S. 1986). Al mismo tiempo significaría un proceso de aprendizaje democrático para los actores involucrados y un ejercicio concreto de la participación democrática (Salonia A. 1993).

En este punto del análisis es posible aclarar junto con J. Cassasus que "la descentralización no es un fin en sí mismo, es una política para lograr ciertos fines. En sí ella no es buena o mala, no es progresista o conservadora. Ello depende de si contribuye o no a resolver los problemas que hacé pensar que esta medida puede resolver" (Cassasus, J. 1994).

Por lo tanto, las diferentes modalidades que podrá adquirir un proceso de descentralización del sistema educativo dependerán principalmente de cuáles sean los principales problemas que se pretendan atender con esta transformación. La selección de estos problemas conlleva la elaboración explícita o implícita de un diagnóstico de la crisis educativa, de una determinada función social de la educación y de un concepto del papel del Estado respecto del proceso educativo.

¿Cuáles han sido las lógicas que han prevalecido en el proceso de descentralización que se viene llevando a cabo en el país?

Antes de plantear una hipótesis al respecto es necesario proponer que es difícil encontrar procesos de descentralización que se implementen en base a sólo una de las lógicas descriptas. En cada proceso conviven las diferentes concepciones y son las condiciones socio-políticas y la voluntad de los actores las que determinan la posibilidad de que se privilegien unas u otras en un momento histórico determinado. Un ejemplo de esta afirmación ha sido el proceso descentralizador emprendido en Chile. En su origen, durante el gobierno del Gral. Pinochet, se privilegiaron las perspectivas economicistas de mercado y las tecnocráticas. El retorno a la democracia permitió evaluar estas políticas. Las investigaciones realizadas mostraron que sus principales consecuencias fueron el deterioro de la calidad y la mayor inequidad en la distribución del servicio (Latorre, C.L. y

otros 1991). Pero lejos de volver atrás en la transferencia de los servicios educativos, se optó por diseñar estrategias que tendieran a profundizar sus potencialidades democráticas y de mejora de la calidad del servicio. La asunción por parte del Estado Nacional de mayores responsabilidades en torno a la compensación de las desigualdades a través de la atención focalizada, la ayuda financiera y el apoyo técnico a las instituciones más perjudicadas por el primer proceso, fue el principal camino escogido (Espíñola V. 1994).

Por otra parte, la incidencia de los organismos internacionales en torno a la aplicación de estas estrategias ha generado una indiferenciación del discurso en realidades nacionales muy distintas. No alcanza, pues, con la lectura de la legislación o de los documentos de política educativa. Es necesario estudiar en cada caso el resultado de las acciones descentralizadoras en la realidad escolar concreta para llegar a conclusiones más precisas respecto de su impacto en las prácticas pedagógicas.

En la Argentina este tipo de estudios aún no se han efectuado. Las principales investigaciones respecto del proceso de transferencia realizado en 1978 por ejemplo, se han preocupado principalmente por el impacto que han mostrado a nivel macro (Kisilevsky, M 1990, Senén González, S. 1989 y otros). Todos estos trabajos han dado cuenta de resultados negativos para la calidad, equidad y eficacia del sistema educativo. En base a estos estudios es posible proponer que las perspectivas economicistas y tecnocráticas fueron privilegiadas en el proceso de transferencia realizado en 1978. Como hemos analizado en el capítulo anterior, el sentido principal estuvo dirigido a desresponsabilizar al Estado Nacional del servicio educativo primario (y por lo tanto de su carga presupuestaria) y a racionalizar la utilización de los recursos sin tomar en cuenta la calidad educativa (Senén González, S. 1994). De hecho, este proceso no significó una ampliación de las posibilidades de participación comunitaria en las escuelas ni la emergencia de procesos innovadores por iniciativa de sus actores. Muchas de las atribuciones que antes estaban centralizadas en el Ministerio nacional, ahora pasaron a estar igualmente concentradas a nivel de las burocracias jurisdiccionales. La transferencia tampoco permitió una mejora del servicio. Como ya hemos visto, la desatención por parte del Estado Nacional sumada a la desigualdad de las situaciones regionales provocó una profundización de la segmentación educativa.

Las investigaciones suelen definir este tipo de procesos más como "desconcentración" que como una verdadera descentralización. Con este término se hace referencia a procesos en donde una administración centrali-

zada opta voluntariamente por atribuir determinadas funciones a otros órganos que mantienen alguna relación de dependencia con ella, a partir de la cual se sostiene una situación de subordinación (Mur Moreno R, 1993). En este caso la dependencia es principalmente financiera.

Otros trabajos mostraron que en muchos casos este proceso también influyó en fortalecer conducciones educativas jurisdiccionales excesivamente centralistas, difundir mecanismos caudillistas y clientelares en el ámbito educativo y, contradictoriamente a lo propuesto, aumentar los costos educativos (Silvia Senon González 1989).

Como señalamos, el retorno de las instituciones constitucionales permitió recuperar el sentido democratizador de la demanda por la descentralización. A pesar de ello hubo que esperar hasta 1992 para contar con una ley que reglamentara el proceso. En el transcurso de este tiempo han sido muchas las jurisdicciones que intentaron elaborar normativas que permitieran profundizar la desconcentración ocurrida en 1978 en dirección a mejorar la calidad o a aumentar el protagonismo social en la educación. Un trabajo reciente muestra que en 20 de las 23 provincias se han aprobado constituciones o leyes que permiten la participación comunitaria en las escuelas. En muy pocos casos esta normativa se cumple efectivamente (Braslavsky, C. 1995).

Por ejemplo, en una pequeña cantidad de provincias se han implementado en la práctica instancias de participación local al interior de sus escuelas u otros tipos de innovaciones sustantivas en el modelo de gestión institucional. Uno de los primeros intentos ha sido el proceso de nuclearización que llevó adelante la provincia de San Luis a partir de 1984. En este caso la estructura piramidal ordenada jerárquicamente y la concentración de los mecanismos de planificación y de toma de decisiones en el Poder Ejecutivo restaron posibilidades participativas al proyecto (Tiramonti G. 1994). Otros procesos de generación de formas de incorporación de nuevos actores a la gestión escolar se han llevado adelante en Córdoba, Río Negro, Mendoza, Santa Fé y Buenos Aires. La Capital Federal por su parte, ha intentado implementar la integración de los padres en los aspectos pedagógicos a través de la Planificación Institucional Participativa (PIP). Cabe destacar que ninguno de estos proyectos ha tenido una institucionalización masiva.

En este marco, es posible proponer que en el desarrollo del último proceso de transferencia, también existió una fuerte presión por parte de quienes enfatizaron la preocupación por la crisis fiscal del Estado. De la mano de las políticas de ajuste, estos sectores intentaron privilegiar el as-

pecto presupuestario de la transferencia (Silvia Senon González 1994). Desde el conjunto de los actores del sistema educativo se argumentó fuertemente en dirección a proponer que el principal sentido de la transferencia debía estar vinculado a cuestiones eminentemente pedagógicas.

En torno a este dilema central, el énfasis en lo financiero o en lo educativo, con la participación en el debate público de autoridades, gremios docentes, asociaciones de padres y partidos políticos, se aprueba la ley que autoriza la transferencia de los servicios.

Es prematuro realizar un balance definitivo del proceso. Por el desigual impacto cuantitativo y cualitativo que generó en cada jurisdicción no es posible sacar conclusiones generales. La crisis fiscal en muchas de las provincias ha colocado en el centro de la escena educativa la temática económico-financiera. Por otra parte, la envergadura de las problemáticas administrativas, legales, laborales, etc. obligó a dedicar los primeros esfuerzos a resolver los aspectos burocráticos de la transferencia. En la mayor parte de las jurisdicciones, los intentos locales de realizar transformaciones pedagógicas en dirección a la aplicación de la Ley aún no han impactado en las prácticas educativas a nivel de las instituciones. Paradójicamente, a pesar de la transferencia, la iniciativa principal respecto a la implementación de los cambios continúa estando centralizada en el Ministerio nacional.

Sin lugar a dudas, en lo que se refiere a la descentralización, en muchas provincias existe una abierta contradicción entre las potencialidades democratizadoras que presentan los nuevos procesos y normativas y las realidades concretas, donde las carencias de todo tipo de recursos atentan contra los intentos de transformación. Estas carencias también contribuyen en muchos casos a circunscribir la participación comunitaria a la obtención de fondos para resolver las necesidades inmediatas. En este marco, las jurisdicciones que han logrado una mayor continuidad en las estrategias de transformación, son las que comienzan a mostrar mejores condiciones para capitalizar en un sentido positivo la incorporación de los establecimientos que anteriormente pertenecían a la Nación.

De cualquier manera, es un proceso cuyo resultado no está definido previamente y que deberá ser evaluado permanentemente teniendo en cuenta los tiempos propios de las transformaciones educativas. A pesar de ello, es factible proponer que actualmente las diferentes lógicas enunciadas con anterioridad se encuentran en pugna para hacer prevalecer sus respectivos criterios. Uno de los elementos centrales en torno al cual se dirimirá esta confrontación de criterios será, seguramente, el segundo de los

aspectos que hemos definido como condicionantes del resultado de este proceso: el papel que desempeñen los actores.

3.4.2. LOS NUEVOS ROLES DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS

Todo proceso de descentralización exige la redistribución de las responsabilidades de los actores intervenientes. Para que las transferencias operen en un sentido democratizador es necesario que los actores desarrollen nuevas "capacidades" hasta el momento ausentes o monopolizadas por otras instancias. Sin pretender ser exhaustivos, intentaremos plantear algunas de las más importantes tareas de momento.

Sin lugar a dudas uno de los mayores desafíos es la transformación de las funciones de la conducción educativa a nivel nacional. El Ministerio de Cultura y Educación deberá desarrollar capacidades hoy atrofiadas por décadas de centralización, burocratización e ineficiencia en la gestión. El abandono de las tareas de administración de unidades educativas en forma directa le genera condiciones para construir un estilo de conducción y gestión que le permita liderar el proceso de transformación educativa. ¿A qué tipo de capacidades estamos haciendo referencia?

En primer lugar, a la capacidad de concertación. Los procesos de descentralización conllevan una fuerte tendencia hacia el privilegio de los intereses y sentimientos particularistas por encima de los nacionales (Pueález Benítez, M. 1993). La necesidad de mantener la unidad del sistema educativo nacional implica la creación de ámbitos donde se acuerden las políticas nacionales que requerirán adaptaciones particulares en cada una de las jurisdicciones. Estas políticas deben dejar de ser imposiciones del poder central frente los gobiernos locales, para transformarse en proyectos, planes y programas elaborados en forma compartida por las jurisdicciones. La capacidad de concertar del Estado Nacional no se debe restringir a los acuerdos entre provincias. También se requiere poder desarrollar una articulación permanente entre los actores de la comunidad educativa (gremios docentes y no docentes, estudiantes, padres, etc.) para la integración activa en la implementación de las estrategias. Este mismo tipo de articulación es necesario entre los miembros de la comunidad extraescolar (empresarios, sindicatos, partidos políticos, Ong's, etc.) con el objeto de conocer sus demandas hacia el sistema y comprometerlos activamente en la acción educativa.

La segunda de las capacidades a las que queremos hacer referencia es la de información y evaluación. En las últimas décadas se ha subestimado la necesidad de contar con información precisa para la toma de decisiones. En momentos de cambios rápidos como los actuales se requiere un sistema de información e investigación que sustente las estrategias a desarrollar con el objeto de mejorar la eficiencia y elevar la calidad del sistema. Esta misma información también es necesaria para articular desde el Estado Nacional las políticas educativas con los otros proyectos económico-sociales que se llevan adelante. Un párrafo especial merece la creación de un sistema nacional de evaluación permanente de la calidad educativa. Contar con un mecanismo eficaz de evaluación del rendimiento escolar y docente permitirá medir desempeños, incentivar su mejoramiento, asegurar el uso eficiente de los recursos y elaborar alternativas de atención focalizada en necesidades prioritarias.

Vinculada a la necesidad de generar estrategias dirigidas a garantizar una efectiva igualdad de posibilidades es imprescindible desarrollar la capacidad de compensación. Esta tercera capacidad está vinculada con el peligro de que las políticas descentralizadoras produzcan mayores niveles de desigualdad entre las diferentes jurisdicciones (Vollmer M.I. 1995). Las diferencias educativas que anteriormente hemos analizado, tanto a nivel regional como de grupos socio-económicos, no podrán ser disminuidas si se deja cada jurisdicción o sector social a merced de sus propios recursos. La capacidad de "discriminación positiva" (CEPAL 1992) está estrechamente relacionada con las anteriores. El sistema de informaciones a través de investigaciones y evaluaciones debe ser la base para la definición de las prioridades. Al mismo tiempo, la concertación debe convertirse en la garantía de que los recursos disponibles no sean usados discrecionalmente en función de intereses político-partidarios coyunturales.

Por último, la conducción nacional debe recuperar la capacidad de innovación y transformación pedagógica. Al haberse liberado de la conducción de establecimientos, el Ministerio se encuentra en óptimas condiciones para focalizar su preocupación por recuperar el liderazgo técnico-pedagógico que le permita encabezar los procesos de innovación educativa en el país. El anquilosamiento en los contenidos, tecnologías educativas, modelos de gestión, etc. al que ya hemos hecho referencia, obliga a generar las transformaciones que permitan colocar a la educación a la altura del actual desarrollo científico-tecnológico. La alta concentración profesional del Ministerio debe combinarse con la posibilidad de integrar los aportes de la comunidad académica, en particular la universitaria. A tra-

vés de experiencias piloto, las innovaciones deben colocarse al servicio de las necesidades detectadas en las jurisdicciones, privilegiando el desarrollo de estrategias no tradicionales. En este sentido uno de los principales desafíos es implementar acciones que permitan incorporar a otros agentes educadores que, a pesar de tener posibilidades más abarcativas y menos convencionales, no siempre son incluidos por el sistema (Salonia, A. 1993).

Los organismos internacionales, en base a la experiencia comparada, enfatizan la necesidad de que estas capacidades se desarrollen previamente al inicio de los procesos de descentralización (Banco Mundial 1988, CEPAL-UNESCO 1992). Es evidente que ésta no es la situación que se ha vivido en el conjunto de los países de América Latina ni en el caso puntual de Argentina. Como lo planteara Ozlack (1982) para el momento del surgimiento del Estado Nacional, el proceso de desarrollo de estas “capacidades” no será espontáneo. Dependerá de las dinámicas sociales y políticas concretas, en particular del papel otorgado al Estado en la conducción del proceso.

Cabe destacar que, sustentado en el texto de la Ley Federal de Educación, el Ministerio de Cultura y Educación ha dado importantes pasos en dirección a adquirir las capacidades mencionadas. Algunos de los principales ejemplos son:

- el papel del Consejo Federal de Educación en torno a la concertación de las principales estrategias de transformación educativa y formación docente;
- la implementación de la Red Federal de Información y el Operativo Nacional de evaluación de la calidad educativa;
- la puesta en marcha del Plan Social educativo para atender las principales necesidades de políticas compensatorias;
- la elaboración de los Contenidos Básicos Comunes como una de las principales innovaciones en el marco del proceso de trasformación educativa;
- el inicio del Programa Federal de Capacitación Docente.

Estos avances hacia la adquisición de capacidades por parte del Ministerio nacional aún no han significado cambios visibles a nivel de las instituciones escolares. Sin lugar a dudas, una de las principales razones de esta falta de impacto es el escaso tiempo de implementación que llevan estos programas. Junto con este factor, existen otros procesos que atentan contra la potencialidad transformadora de las acciones. Algunos de ellos

son: la falta de recursos, el deterioro de las condiciones de trabajo docente, las dificultades ya señaladas de conducciones jurisdiccionales y, principalmente, la escasa convocatoria a la participación de los docentes y la comunidad a través de sus organizaciones representativas.

Es por ello que no sólo el Estado nacional debe generar nuevas capacidades. También es necesario que un proceso similar ocurra a nivel de las jurisdicciones y de las propias unidades educativas.

Las conducciones educativas jurisdiccionales son las que más sufren la verdadera “explosión” que se produce con los procesos de transferencia. Deben articular su antiguo sistema con el nuevo, poco acostumbrado al contacto permanente con las autoridades debido a la distancia que tenía con las mismas. Ven incrementado el trabajo administrativo y profesional en el marco de escasos recursos humanos calificados y de programas de racionalización que no permiten incorporar nuevo personal. Deben concertar sus políticas con otras jurisdicciones, al mismo tiempo que elaborar estrategias propias que les permitan adecuarlas a su realidad local. Todo ello en el marco de grandes restricciones presupuestarias.

Por otra parte, las conducciones jurisdiccionales deben romper con su propia tradición histórica centralista al interior de sus territorios si efectivamente pretenden transformar la desconcentración en políticas educativas descentralizadas.

Pareciera ser que ninguna de las capacidades señaladas para el Estado nacional puede estar ausente en la conducción educativa jurisdiccional. Es necesario concertar con los sectores que actúan en su propio territorio; investigar, evaluar y detectar las demandas de su población específica; evaluar las necesidades de atención focalizada de sus escuelas y generar o adaptar estrategias y técnicas a su particular realidad. Junto con estas capacidades también necesitan gestionar y administrar eficientemente un sistema educativo cada vez más grande y, fundamentalmente, generar condiciones de descentralización y de libertad en la toma de decisiones para que se amplíen las posibilidades de participación de los actores de la comunidad educativa a nivel de cada una de las instituciones.

Finalmente, es en los propios establecimientos escolares donde la necesidad de generar nuevas capacidades aparece con más fuerza.

Hoy en día existe consenso respecto de que la “revolución copernicana” que proponen los procesos de descentralización exige mayores niveles de autonomía por parte de las escuelas (Namo de Mello, G. 1991). Sin embargo, ello no implica que exista unanimidad respecto del significado

de la autonomía. Desde ciertas perspectivas implica la autodeterminación por parte de la institución tanto de las metas y objetivos como de los mecanismos que se consideran apropiados para arribar a ellos. Todo esto al margen de las políticas y estrategias nacionales. No es ésta la interpretación que aquí proponemos.

Distintas investigaciones (Tiramonti, G. 1989, Braslavsky, C. 1993) han mostrado que de hecho, por ausencia de políticas estatales o de agentes que las propongan y evalúen, muchas escuelas han contado en la práctica con altos niveles de autonomía. Ello ocurrió particularmente con las escuelas dependientes de la Nación que se encontraban en zonas alejadas de los niveles de conducción. En este caso se trató de un tipo de autonomía anómica, no vinculada al proyecto global. La fragmentación del sistema educativo fue su principal consecuencia. Es más, como formalmente muchas de las innovaciones realizadas en estas escuelas se encuentran al margen del reglamento (ocurren en "negro"), cuando se obtienen resultados exitosos, los mismos son difícilmente generalizables. Ello sucede por que no se documentan ni comparten con otras instituciones educativas por temor a poner en evidencia que se han apartado de la normativa vigente (Filmus, D. 1993).

Procurando un ejercicio no anómico de la autonomía y siguiendo por un instante una perspectiva sistémica es posible proponer que "...no se puede definir la autonomía sólo como la ausencia de obligaciones o restricciones externas, el concepto de autonomía, según su sentido semántico se refiere a la independencia en la autorregulación. La autonomía presupone, entonces, que en la relación con el entorno puedan coexistir las dependencias y las independencias, de lo contrario no habría problema de regulación. Un incremento de la autonomía no puede, por tanto, entenderse como una disminución de la dependencia ni el aumento de la independencia. ... El aumento de la autonomía más bien presupone que se alcancen niveles de combinación a partir de los cuales sea posible un mayor número tanto de dependencias como de independencias. El incremento de la autonomía no necesariamente es a costa de los sistemas del entorno de los que se depende. Pero puede significar que se cambien por otros aquellos sistemas del entorno de los que se prefiere depender..." (Luhmann N. y Schor K. 1993).

La larga cita nos permite plantear otra forma de concebir la autonomía. En el ámbito educativo la dependencia estuvo siempre planteada respecto a la lógica administrativo-burocrática del sistema, en el sentido webe-

riano del concepto (Weber M. 1977). Aun en los aspectos pedagógicos, la dependencia se efectivizó en las cuestiones formales (planificaciones, edades, contenidos impartidos, duración de los ciclos, etc.) La independencia en cambio, estuvo dada con referencia al resultado del proceso del aprendizaje por parte de los alumnos. Un claro ejemplo son los parámetros de la evaluación de las instituciones educativas por parte de los "superiores". Hasta el momento esta evaluación se ha realizado con arreglo a normas, no a resultados. Los aspectos vinculados con el cumplimiento de las reglamentaciones curriculares, a lo administrativo, al "orden", son los que la lógica burocrática ha tomado como elementos de evaluación. Pocas veces se ha tenido en cuenta la calidad de la educación brindada.

La "revolución copernicana" a nuestro entender debe significar que las escuelas pasen a tener menor dependencia respecto de las formas, para aumentar su dependencia respecto de lo sustantivo. Ello implica más libertad frente a la burocracia respecto de los mecanismos, pero también más compromiso frente al sistema educativo y con la comunidad respecto al resultado de su trabajo: los procesos de enseñanza-aprendizaje.

La principal capacidad a desarrollar es la posibilidad de que cada escuela encuentre sus propias estrategias, elabore sus propios proyectos institucionales, administre crecientes recursos, contextualice contenidos y técnicas pedagógicas, genere mecanismos de participación comunitaria, etc. Todo ello con el objetivo de garantizar que sus alumnos accedan a aquellos valores, conocimientos y competencias que el conjunto de la sociedad, en el marco de la concertación anteriormente mencionada, definió como necesarios para que todo ciudadano esté en condiciones de alcanzar una participación social plena.

Por supuesto esta tarea no sólo significa desafíos para la comunidad educativa local. En el marco de las tradiciones burocrático-centralistas, la actual crisis educativa y la carencia de docentes formados en este tipo de dinámica institucional, el apoyo de las gestiones jurisdiccionales y nacionales para la transformación en esta dirección es vital. El cambio en la normativa, la ampliación de la libertad de acción, la capacitación docente, el aumento de los recursos, las políticas compensatorias, los mecanismos de incentivos, la concertación con los gremios docentes, son imprescindibles para que los cambios propuestos no queden en la puerta de la escuela.

Cuadro N° 1: TASAS NETAS DE ESCOLARIZACIÓN SEGÚN NIVEL

NIVEL	TASA DE ESCOLARIZACIÓN 1991	INCREMENTO TASA DE ESCOLARIZACIÓN 80/91 (%)
INICIAL	72.6	26.2
PRIMARIO	95.7	7.7
SECUNDARIO	53.7	38.4
UNIVERSITARIO	14.4	92

Fuente: Elaboración propia sobre Censo Nacional de Población y Vivienda, 1980 y 1991

Cuadro N° 2: TASA NETA DE ESCOLARIZACIÓN DEL NIVEL INICIAL PARA LA POBLACIÓN DE 5 AÑOS, POR AÑOS CENSALES, SEGÚN JURISDICCIÓN.

JURISDICCIÓN	1980	1991
TOTAL PAÍS	57.5	72.6
Capital Federal	88.9	84.4
Buenos Aires	61.4	73.4
Catamarca	59.6	69.6
Córdoba	67.1	81.9
Corrientes	47.7	60.5
Chaco	28.7	50.9
Chubut	40.2	72.1
Entre Ríos	49.6	74.8
Formosa	44.5	62.4
Jujuy	58.5	75.2
La Pampa	60.8	83.1
La Rioja	53.7	72.6
Mendoza	59.3	82.8
Misiones	37.3	46.6
Neuquén	54.3	78.7
Río Negro	40.9	77.9
Salta	57.7	70.4
San Juan	55.9	74.7
San Luis	61.0	71.3
Santa Cruz	69.7	85.8
Santa Fe	63.2	74.9
Santiago del Estero	50.7	51.8
Tierra del Fuego	73.8	87.2
Tucumán	60.1	71.9

Fuente: Elaboración propia sobre Censo Nacional de Población y Vivienda, 1980 y 1991.

Cuadro N° 3. POBLACIÓN DE 5 AÑOS E INGRESO PRECOZ A NIVEL PRIMARIO. AÑO 1991.

JURISDICCIONES	Población de 5 años Primario (*)	Asiste a Nivel
TOTAL PAÍS	663.335	
Capital Federal	36.477	4.203
Buenos Aires	240.067	23.462
Gran Buenos Aires	153.663	14.639
Catamarca	6.795	741
Córdoba	52.970	5.993
Corrientes	19.954	2.371
Chaco	22.335	2.264
Chubut	8.434	772
Entre Ríos	22.198	2.364
Formosa	10.954	1.551
Jujuy	13.466	1.220
La Pampa	5.414	559
La Rioja	5.285	507
Mendoza	29.991	2.903
Misiones	21.876	3.354
Neuquén	9.776	890
Río Negro	12.200	1.170
Salta	22.884	2.432
San Juan	11.567	1.492
San Luis	6.211	849
Santa Cruz	3.858	403
Santa Fe	55.315	6.251
Santiago del Estero	17.236	2.882
Tierra del Fuego	1.834	175
Tucumán	26.238	3.128

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda - 1991 - Serie C - INDEC. Elaboración propia.
(*) Incluye a la población que cumple 5 años entre la fecha de realización del Censo (15 de mayo) y el 30 de junio.

Cuadro N° 4: TASA NETA DE ESCOLARIZACIÓN PARA EL NIVEL PRIMARIO
POR AÑOS CENSALES, SEGÚN JURISDICCIÓN.

JURISDICCIÓN	1960	1970	1980	1991
TOTAL PAÍS	85.6	87.7	90.5	95.7
Capital Federal	94.7	92.2	91.6	96.9
Buenos Aires	90.7	90.9	90.7	96.5
Catamarca	85.4	80.2	91.6	95.2
Córdoba	88.8	90.3	91.2	96.5
Corrientes	74.5	83.0	88.8	94.2
Chaco	65.9	74.6	80.8	88.5
Chubut	75.1	82.2	88.8	96.5
Entre Ríos	74.5	87.7	91.2	96.0
Formosa	69.7	78.4	86.7	96.3
Jujuy	78.0	86.9	91.1	95.8
La Pampa	83.4	87.7	90.2	96.3
La Rioja	84.9	88.9	91.1	95.8
Mendoza	82.3	85.7	88.9	96.3
Misiones	78.7	80.6	88.7	92.3
Neuquén	70.6	82.5	88.2	96.9
Río Negro	73.6	80.7	88.8	96.4
Salta	76.5	82.9	89.5	94.5
San Juan	83.4	86.6	90.7	96.2
San Luis	83.2	87.7	91.1	95.2
Santa Cruz	81.9	90.7	91.1	97.7
Santa Fe	84.6	88.7	90.8	97.9
Santiago del Estero	80.7	86.8	90.8	92.8
Tierra del Fuego	74.0	90.8	88.8	98.1
Tucumán	79.7	85.8	90.9	94.9

Fuente: Elaboración propia sobre Censos Nacionales de Población y Vivienda 1980 y 1991 y -para 1960 y 1970- Braslavsky, Tedesco y Carciofi, *El proyecto educativo autoritario. Argentina (1976-1983)*, GEL, Buenos Aires, 1982, Anexo Estadístico, pág. 123.

Cuadro N° 5: POBLACIÓN DE 6 A 12 AÑOS POR CONDICIÓN DE ASISTENCIA
A NIVEL PRIMARIO. AÑO 1991.

JURISDICCIÓN	Población de 6 a 12 años	Asistente a Nivel Primario	Otra condición (*)
TOTAL PAÍS	4.650.967	4.450.485	200.482
Capital Federal	264670	256.521	8.149
Buenos Aires	1.702.588	1.641.305	61.283
Gran Buenos Aires	1.095.414	1.054.990	40.424
Catamarca	44.9834	2.817	2.166
Córdoba	379.175	366.159	13.016
Corrientes	136.753	128.791	7.962
Chaco	150.180	132.901	17.279
Chubut	59.149	57.144	2.005
Entre Ríos	154.720	148.377	6.343
Formosa	72.767	68.558	4.209
Jujuy	95.889	91.984	3.905
La Pampa	37.706	36.300	1.406
La Rioja	36.984	35.433	1.551
Mendoza	207.349	199.647	7.702
Misiones	144.432	133.397	11.035
Neuquén	65.638	63.610	2.028
Río Negro	83.127	80.102	3.025
Salta	154.278	145.830	8.448
San Juan	83.617	80.465	3.152
San Luis	43.676	41.577	2.099
Santa Cruz	25.218	24.646	572
Santa Fe	388.381	373.540	14.841
Santiago del Estero	123.381	114.395	8.986
Tierra del Fuego	10.171	9.982	189
Tucumán	186.135	177.004	9.131

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda - 1991 - Serie C - INDEC. Elaboración propia.
(*) Otra Condición: Incluye la población que No Asiste pero Asistió, la que Asiste a otro nivel o la que Nunca Asistió.

Cuadro N° 6: POBLACIÓN DE 12 AÑOS E INGRESO PRECOZ A NIVEL MEDIO. AÑO 1991.

JURISDICCIÓN	Población de 12 años	Asiste a Nivel Medio (*)
TOTAL PAÍS	677.795	51.360
Capital Federal	40.231	4.128
Buenos Aires	249.696	17.700
Gran Buenos Aires	161.460	11.230
Catamarca	6.703	520
Córdoba	55.526	4.990
Corrientes	19.214	1.202
Chaco	21.263	1.147
Chubut	8.585	581
Entre Ríos	22.041	1.756
Formosa	10.106	702
Jujuy	14.095	894
La Pampa	5.298	406
La Rioja	5.598	411
Mendoza	30.128	2.060
Misiones	19.797	1.139
Neuquén	9.395	578
Río Negro	11.830	664
Salta	21.531	1.819
San Juan	12.010	913
San Luis	6.593	563
Santa Cruz	3.457	251
Santa Fe	56.320	4.571
Santiago del Estero	17.851	1.477
Tierra del Fuego	1.336	114
Tucumán	29.191	2.774

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda - 1991 - Serie C - INDEC. Elaboración propia.

(*) Incluye la población que cumple 12 años entre la fecha de realización del Censo (15 de mayo) y el 30 de junio.

Cuadro N° 7: TASA NETA DE ESCOLARIZACIÓN PARA EL NIVEL MEDIO, POR AÑOS CENSALES, SEGUN JURISDICCIÓN

JURISDICCIÓN	1980	1991
TOTAL PAÍS	38.8	53.7
Capital Federal	61.5	71.8
Buenos Aires	39.4	54.1
Catamarca	40.9	50.7
Córdoba	42.7	57.4
Corrientes	26.1	41.1
Chaco	23.2	38.4
Chubut	33.2	56.1
Entre Ríos	36.6	52.2
Formosa	24.1	46.2
Jujuy	33.6	58.2
La Pampa	34.1	54.1
La Rioja	35.9	53.4
Mendoza	36.6	53.4
Misiones	23.6	54.3
Neuquén	29.1	54.3
Río Negro	30.3	53.4
Salta	34.7	55.5
San Juan	40.1	54.6
San Luis	35.0	50.6
Santa Cruz	39.5	68.6
Santa Fe	39.6	55.1
Santiago del Estero	24.2	38.7
Tierra del Fuego	36.0	68.9
Tucumán	35.7	47.9

Fuente: Elaboración propia sobre Censo Nacional de Población y Vivienda, 1980 y 1991.

Cuadro N° 8: POBLACIÓN DE 13 AÑOS SEGÚN ESCOLARIDAD

Población total	Población 1º año secundario	Población en nivel primario	Población en 2º año o más	Población sin escolarización
662.911	348.079	198.174	42.638	74.020
100%	52%	30%	6%	11%

Fuente: Elaboración propia. Censo Nacional de Población y Vivienda, 1991.

Cuadro N° 9: POBLACIÓN DE 14 AÑOS SEGÚN ESCOLARIDAD

Población total	Población 2º año secundario	Población en años anteriores	Población en años posteriores	Población sin escolarización
651.397	270.438	Prima-rio	Secun-dario	36.055 134.392
		96.394	114.118	
100%	41%	15%	17%	5% 21%

Fuente: Elaboración propia. Censo Nacional de Población y Vivienda, 1991.

Cuadro N° 10: TASA NETA DE ESCOLARIZACIÓN DEL NIVEL SUPERIOR POR AÑOS CENSALES, SEGÚN JURISDICCIÓN.

JURISDICCIÓN	1980	1991
TOTAL PAÍS	7.5	14.4
Capital Federal	16.9	29.2
Buenos Aires	5.9	12.4
Catamarca	5.1	11.4
Córdoba	9.5	19.6
Corrientes	6.6	14.4
Chaco	4.4	10.7
Chubut	2.6	7.1
Entre Ríos	4.2	10.3
Formosa	1.8	8.8
Jujuy	3.3	11.8
La Pampa	4.0	8.0
La Rioja	4.5	9.7
Mendoza	6.5	13.5
Misiones	2.4	6.9
Neuquén	2.8	4.2
Río Negro	2.4	6.1
Salta	4.4	13.1
San Juan	6.1	9.1
San Luis	6.2	11.0
Santa Cruz	1.3	5.8
Santa Fe	7.1	15.6
Santiago del Estero	3.6	8.9
Tierra del Fuego	0.5	4.0
Tucumán	9.0	18.3

Fuente: Elaboración propia sobre Censo Nacional de Población y Vivienda, 1980 y 1991.

Cuadro N° 11: PORCENTAJE DE ANALFABETISMO EN LA POBLACIÓN DE 10 AÑOS Y MÁS POR FECHAS CENSALES SEGÚN GRUPOS ETARIOS

EDADES	CENSO 1980	CENSO 1991
TOTAL	6.08	3.96
10-14	3.24	1.81
15-19	3.00	1.55
20-24	3.25	1.86
25-29	3.93	2.27
30-34	4.72	2.78
35-39	5.23	3.37
40-44	5.63	4.05
45-49	5.91	4.46
50-54	6.64	4.88
55-59	7.68	5.16
60-64	9.32	5.80
65 y más	13.60	8.55

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Censo Nacional de Población y Vivienda, Años 1980 y 1991, INDEC.

Cuadro N° 12: POBLACIÓN ANALFABETA DE 15 AÑOS Y MÁS POR SEXO, SEGÚN JURISDICCIÓN

JURISDICCIÓN	TOTAL	VARONES	MUJERES
TOTAL DEL PAÍS	955.990	451.736	504.254
Capital Federal	17.930	6.243	11.687
Gran Buenos Aires	146.961	62.280	84.681
Resto Bs. As.	92.501	48.303	44.198
Catamarca	9.010	4.387	4.623
Córdoba	71.073	36.181	34.892
Corrientes	55.549	27.632	27.917
Chaco	70.075	32.877	37.198
Chubut	12.182	5.814	6.368
Entre Ríos	39.303	21.019	18.284
Formosa	23.706	10.219	13.487
Jujuy	25.375	7.420	17.955
La Pampa	8.262	4.493	3.769
La Rioja	6.712	3.577	3.135
Mendoza	50.603	24.544	26.059
Misiones	47.241	21.782	25.459
Neuquén	15.467	7.362	8.105
Río Negro	21.556	10.206	11.350
Salta	42.991	17.253	25.738
San Juan	17.467	9.259	8.208
San Luis	9.620	5.532	4.088
Santa Cruz	2.655	1.332	1.323
Santa Fe	82.281	39.754	42.527
Santiago del Estero	43.144	20.714	22.430
Tierra del Fuego	562	265	297
Tucumán	43.762	23.288	20.476

Fuente: Elaboración propia sobre Censo Nacional de Población y Vivienda - INDEC, Año 1991.

**Cuadro N° 13: POBLACIÓN 5-14 AÑOS
FUERA DEL SISTEMA EDUCATIVO**

5 AÑOS	109.817
6 - 12 AÑOS	130.000
13 AÑOS	74.020
14 AÑOS	134.392

Fuente: Elaboración propia. Censo Nacional de Población y Vivienda, 1991

**Cuadro N° 14: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA MATRÍCULA.
POR NIVEL DE ENSEÑANZA Y AUTORIDAD. (1991: cifras estimadas)**

NIVEL	AÑO	DEPENDENCIA		
		NACIONAL	PROVINCIAL	PRIVADA
PRIMARIO	1960	40.5	49.6	9.8
	1970	27.7	60.7	16.0
	1980	3.5	79.3	17.3
	1992	1.6	78.7	19.6
MEDIO	1960	63.9	16.6	23.4
	1970	47.3	19.6	33.1
	1980	45.2	24.0	30.7
	1992	39.3	32.2	28.4
SUPERIOR NO UNIVERSITARIO	1960	71.4	19.9	0.9
	1970	28.0	37.0	35.0
	1980	39.6	28.53	1.7
	1992	28.0	44.5	27.3
UNIVERSITARIO	1957	100	—	—
	1970	83.9	1.4	14.6
	1980	81.3	0.2	18.4
	1991	89.9	0.2	9.7

Fuente: Elaboración propia, en base a: Ministerio de Cultura y Educación,
Departamento de Estadísticas Educativas.

**Cuadro N° 15: RETENCIÓN Y DESGRANAMIENTO
DE LA ESCUELA PRIMARIA.
SU EVOLUCIÓN EN 5 CICLOS ESCOLARES DEL PERÍODO 1954-1980.**

CICLO ESCOLAR	ALUMNOS MATRICULADOS	RETENCIÓN %		DESGRANAMIENTO %
		1ER. GRADO	7MO. GRADO	
1954-1960	665000	233735	35,1	64,9
1959-1965	653392	278009	40,7	59,3
1964-1970	723264	321940	44,5	55,5
1969-1975	751049	375723	50,1	49,9
1974-1980	729048	391756	53,7	46,3

Fuente: Departamento de Estadísticas de la Educación del Ministerio de Educación.

**Cuadro N° 16: RETENCIÓN¹ DEL NIVEL PRIMARIO
PARA TRES COHORTES, SEGÚN JURISDICCIÓN**

JURISDICCIÓN	1962-1968	1971-1977	1987-1993
Total País	42.8	52.2	s/d
Capital Federal	79.7	77.1	85.4
Buenos Aires	57.0	67.3	76.0
Catamarca	31.7	40.3	56.3 ²
Córdoba	49.9	56.1	71.7
Corrientes	18.5	26.0	33.4 ³
Chaco	19.3	29.5	50.3
Chubut	31.7	40.9	61.6
Entre Ríos	35.3	43.4	69.0
Formosa	22.9	34.0	49.0
Jujuy	24.5	39.6	55.1 ⁴
La Pampa	43.9	53.5	76.7
La Rioja	39.5	44.5	70.3
Mendoza	46.6	55.6	60.6
Misiones	19.8	29.5	46.2
Neuquén	19.9	33.4	77.7
Río Negro	30.5	40.9	76.6
Salta	26.3	37.7	69.2
San Juan	38.5	51.3	s/d
San Luis	30.8	43.6	71.1
Santa Cruz	57.0	54.4	67.7
Santa Fe	54.8	56.8	72.1
Santiago del Estero	19.5	29.5	47.8
Tierra del Fuego	39.1	58.9	87.6
Tucumán	30.1	47.0	71.9

Fuentes: elaboración propia sobre la siguiente información: para las cohortes 1962-1968 y 1971-1977, Anexo Estadístico de Tedesco, Braslavsky, Carciofi, *El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976-1982*, GEL, Buenos Aires, 1982, Cuadro N° 28. Para la cohorte 1987-1993, datos provisionales de la Red Federal de Información (REDFIED), Ministerio de Educación y Cultura, Buenos Aires, 1995.

¹ En todos los casos, calculada como el complemento del desgranamiento.

² Cohorte 1986-1992.

³ Sólo sector público

⁴ Cohorte 1985-1992.

**Cuadro N° 17: TASAS DE REPITENCIA
PARA EL NIVEL PRIMARIO COMÚN DE DEPENDENCIA PROVINCIAL
Y SECTOR ESTATAL POR GRADO SEGÚN JURISDICCIÓN - AÑO 1991.**

JURISDICCIÓN	TOTAL	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°
CAP. FEDERAL	3,37	8,02	4,11	3,03	2,97	2,58	2,57	0,52
GRAN BS. AS.	3,90	1,12	8,32	6,20	4,30	3,59	2,32	0,35
CATAMARCA	8,88	18,82	11,21	7,66	8,04	6,02	3,19	1,90
CÓRDOBA (*)	5,81	15,86	7,03	4,59	4,58	3,36	0,52	0,61
CORRIENTES	9,60	9,29	9,65	9,52	10,98	12,52	14,08	0,14
CHACO	13,21	25,15	16,44	12,33	10,00	7,46	5,74	2,64
ENTRE RÍOS	8,06	19,05	8,86	6,78	6,85	5,64	3,88	0,83
FORMOSA (*)	13,49	26,15	17,63	12,11	11,21	7,43	5,83	1,59
JUJUY	9,26	17,89	10,98	9,07	8,57	8,10	6,27	1,52
LA PAMPA	5,18	10,21	5,39	6,47	4,21	4,89	2,91	0,55
LA RIOJA	10,12	22,37	14,25	8,03	9,34	6,86	5,27	1,81
MENDOZA	8,81	19,89	11,48	5,60	4,70	6,67	5,33	1,25
NEUQUÉN	7,98	10,92	7,47	11,91	6,75	8,91	5,26	2,74
SALTA	9,61	18,52	12,84	10,59	8,88	6,26	3,87	0,97
SAN JUAN	8,85	20,24	11,15	7,82	7,09	5,40	4,51	1,70
SANTA CRUZ	6,14	14,68	6,10	3,96	5,88	4,57	4,95	2,27
SANTA FE (**)	7,45	-	-	-	-	-	-	-
SGO. DEL ESTERO	12,42	23,47	16,50	12,02	10,13	7,18	4,99	1,79
TUCUMÁN	9,36	17,50	14,73	12,49	8,28	5,58	3,04	1,37
TIERRA DEL FUEGO	4,21	6,78	4,30	3,90	3,92	2,87	5,47	1,31

Fuente: Dirección General Red Federal de Información. Datos provisionales.
Para las provincias de Chubut, Misiones, San Luis, Río Negro y resto de la provincia de Bs. As. no se dispone de información con la disagregación necesaria para calcular la tasa de repitencia.

(*) Corresponde a 1990.

(**) No se dispone de información por grado.

**Cuadro N° 18: RESULTADOS NACIONALES DEL OPERATIVO
NACIONAL DE EVALUACIÓN 1994, POR ÁREA Y NIVEL**

NIVEL PRIMARIO

CONTENIDOS	RESPUESTAS %		
	CORRECTAS	INCORRECTAS	OMITIDAS
LENGUA	66.94	31.90	1.16
MATEMÁTICA	58.83	33.99	7.18

Fuente: MCE. Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Operativo Nacional de Evaluación, año 1994.

Cuadro N° 19: NIVEL SECUNDARIO

NIVEL SECUNDARIO

CONTENIDOS	RESPUESTAS %		
	CORRECTAS	INCORRECTAS	OMITIDAS
LENGUA	69.68	21.16	9.16
MATEMÁTICA	55.95	39.41	4.64

Fuente: MCE. Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Operativo Nacional de Evaluación, año 1994.

**Cuadro N° 20: PORCENTAJES DE RESPUESTAS CORRECTAS
POR NIVEL, DISCIPLINA, ÁMBITO Y MODALIDAD.**

MATERIA	PRIMARIA			SECUNDARIA		
	URBANO 1993	RURAL 1994	Bachiller 1993	Comercial 1993	Técnica 1993	1994
LENGUA	49,02	68,31 *	41,87	57,60	57,73	70,52
MATEMÁTICA	53,62	60,30	40,74	48,81	46,60	55,36

Fuente: MCE. Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Operativo Nacional de Evaluación, años 1993 y 1994.

* No incluye la evaluación de un texto escrito. Este dato está en proceso de análisis.

**Cuadro N° 21: RENDIMIENTOS COMPARADOS
REGÍMENES ESTATAL Y PRIVADO EXPRESADO EN PORCENTAJE
DE RESPUESTAS CORRECTAS - NIVEL PRIMARIO URBANO (*)**

	PRIMARIA		% 1993	% 1994
	LENGUA	MATEMÁTICA	ESTATAL	PRIVADA
LENGUA			50,30	65,42 **
MATEMÁTICA			51,05	57,35

Fuente: MCE. Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Operativo Nacional de Evaluación, años 1993 y 1994.

(*) Estos rendimientos se calcularon teniendo en cuenta la representatividad de la muestra respecto de los universos.

** No incluye la evaluación de un texto escrito. Este dato está en proceso de análisis.

**Cuadro N° 22: RENDIMIENTOS COMPARADOS.
REGÍMENES ESTATAL Y PRIVADO. NIVEL SECUNDARIO**

BACHILLER Y COMERCIAL		% 1993		1994 *
		BACHILLER	COMERCIAL	
LENGUA	ESTATAL	63,13	61,37	67,25
	PRIVADA	66,17	67,83	75,14
MATEMÁTICA	ESTATAL	44,03	42,80	50,71
	PRIVADA	47,83	48,67	61,92

TÉCNICO				
		% 1993	% 1994 **	
LENGUA	ESTATAL	59,83	64,42	
	PRIVADA	68,13		
MATEMÁTICA	ESTATAL	50,33	59,66	
	PRIVADA	64,03		

* En las cifras correspondientes al año 1994 Bachiller y Comercial se encuentran agregados.

Fuente: MCE. Secretaría de Programación y Evaluación Educativa,
Operativo Nacional de Evaluación, años 1993 y 1994.

Cuadro N° 23: PORCENTAJE DE ANALFABETISMO EN LA POBLACIÓN DE 10 AÑOS Y MÁS. COMPORTAMIENTO DIFERENCIAL POR SEXO SEGÚN JURISDICCIÓN EN ORDEN ASCENDENTE, AÑO CENSAL 1991.

JURISDICCIÓN	% ANALF.	VARONES	MUJERES
TOTAL PAÍS	3.68	3.59	3.76
Capital Federal	0.69	0.54	0.81
Tierra del Fuego	1.10	0.97	1.25
Santa Cruz	2.19	2.07	2.32
Gran Buenos Aires	2.29	2.00	2.55
Resto Buenos Aires	2.45	2.62	2.30
Córdoba	3.18	3.35	3.02
Santa Fe	3.66	3.66	3.65
La Rioja	4.01	4.27	3.74
La Pampa	4.03	4.35	3.70
San Juan	4.25	4.70	3.84
San Luis	4.31	4.95	3.67
Chubut	4.47	4.20	4.75
Catamarca	4.52	4.45	4.59
Mendoza	4.56	4.57	4.55
Entre Ríos	4.92	5.41	4.46
Tucumán	4.96	5.41	4.53
Neuquén	5.33	5.02	5.64
Río Negro	5.60	5.30	5.90
Jujuy	6.68	3.99	9.27
Salta	6.72	5.46	7.94
Formosa	8.18	6.98	9.41
Misiones	8.30	7.60	9.00
Santiago del Estero	8.64	8.32	8.95
Corrientes	9.34	9.49	9.20
Chaco	11.31	10.53	12.11

Fuente: Elaborado por la Red Federal de Información (REDFIED) del Ministerio de Educación y Cultura en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda, año 1991.

Cuadro N° 24: NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO POR LA POBLACIÓN
DE 20 AÑOS Y MÁS DE LA PROV.
DE BUENOS AIRES SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA.

	Estructurales	Pauperizados	No pobres
Ninguno	5.2	3.1	2.3
1º a 3º grado	20.7	12.4	8.0
4º a 6º grado	15.6	10.3	8.9
Primaria completa	39.8	43.5	35.6
Secundaria incompleta	12.7	17.0	17.0
Secundaria completa	4.3	8.8	15.4
Terciaria incompleta	0.7	3.9	6.9
Terciaria completa	1.0	1.0	5.9

Base: Total población conurbano bonaerense mayor de 20 años, 1988.

Fuente: *El país de los excluidos, crecimiento y heterogeneidad de la pobreza en el conurbano bonaerense*.
Centro de investigaciones sobre pobreza y políticas sociales en la Argentina. CIPPA.

Cuadro N° 25: ESCOLARIDAD DE NIÑOS
DEL GRAN BUENOS AIRES SEGÚN EDAD Y NBI

	3 a 5		6 a 12		13 a 18		Total	
	Sin NBI	NBI	Sin NBI	NBI	Sin NBI	NBI	Sin NBI	NBI
ASISTE	71.6	44.6	100	92.1	69.9	42.6	83.4	67.4
ASISTIÓ	1.4	2.1	—	5.9	29.7	56.3	11.9	19.8
NUNCA ASISTIÓ	27	53.3	—	2.0	.4	1.2	4.7	13
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: UNICEF

Cuadro N° 26: TASAS DE ESCOLARIZACIÓN SEGÚN SEXO Y NIVEL

	Primario	Secundario	Superior
Varones	95.7	56.6	17.8
Mujeres	95.6	61.9	25.6

Fuente: Elaboración propia. Censo 1991

Cuadro N° 27: LENGUA PRIMARIA (Sin considerar texto escrito)
VALORES MEDIOS DE RENDIMIENTO
POR JURISDICCIÓNES Y NIVEL (MEDIAS PROVINCIALES)
ORDENADOS DE MAYOR A MENOR RENDIMIENTO

MUESTRA 1994 VALOR MEDIO: 66,94%

Nº	JURISDICCIÓN	REGIÓN	LENGUA PRIMARIA		
			NOMBRE	Nº	MUESTRA 94 %
1	Capital Federal	CENTRO	3	79.12	1.18
3	Buenos Aires	CENTRO	3	69.51	1.04
21	Santa Cruz	PATAGONIA	5	65.10	0.97
14	Mendoza	N. CUYO	4	66.26	0.99
22	Santa Fe	CENTRO	3	67.97	1.02
5	Córdoba	CENTRO	3	67.64	1.01
12	La Pampa	PATAGONIA	5	67.22	1.00
2	Gran Buenos Aires	CENTRO	3	68.23	1.02
24	Tierra del Fuego	PATAGONIA	5	64.82	0.97
16	Neuquén	PATAGONIA	5	67.46	1.01
17	Río Negro	PATAGONIA	5	66.85	1.00
8	Chubut	PATAGONIA	5	67.24	1.00
11	Jujuy	NOA	1	62.23	0.93
20	San Luis	N. CUYO	4	61.02	0.91
9	Entre Ríos	CENTRO	3	64.60	0.97
25	Tucumán	NOA	1	61.87	0.92
6	Corrientes	NEA	2	63.54	0.95
19	San Juan	N.CUYO	4	61.66	0.92
4	Catamarca	NOA	1	58.31	0.87
10	Formosa	NEA	2	63.02	0.94
7	Chaco	NEA	2	60.57	0.90
15	Misiones	NEA	2	62.15	0.93
23	Santiago del Estero	NOA	1	55.46	0.83
18	Salta	NOA	1	58.93	0.88
13	La Rioja	N.CUYO	4	57.24	0.86

Fuente: MCE. Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Operativo Nacional de Evaluación, 1994.

Cuadro N° 28: MATEMÁTICA PRIMARIA
VALORES MEDIOS DE RENDIMIENTO
POR JURISDICCIÓN Y NIVEL (MEDIAS PROVINCIALES)
ORDENADOS DE MAYOR A MENOR RENDIMIENTO

MUESTRA 1994 VALOR MEDIO: 58,83

Nº	JURISDICCIÓN	REGIÓN	MATEMÁTICA PRIMARIA			
			NOMBRE	Nº	MUESTRA 94%	Relación c/respecto al valor medio
1	Capital Federal	CENTRO	CENTRO	3	72.23	1.23
3	Buenos Aires	CENTRO	CENTRO	3	60.36	1.03
21	Santa Cruz	PATAGONIA	PATAGONIA	5	53.96	0.92
14	Mendoza	N. CUYO	N. CUYO	4	58.47	0.99
22	Santa Fe	CENTRO	CENTRO	3	63.30	1.08
5	Córdoba	CENTRO	CENTRO	3	58.71	1.00
12	La Pampa	PATAGONIA	PATAGONIA	5	56.62	0.96
2	Gran Buenos Aires	CENTRO	CENTRO	3	60.59	1.03
24	Tierra del Fuego	PATAGONIA	PATAGONIA	5	52.98	0.90
16	Neuquén	PATAGONIA	PATAGONIA	5	60.16	1.02
17	Río Negro	PATAGONIA	PATAGONIA	5	57.65	0.98
8	Chubut	PATAGONIA	PATAGONIA	5	54.94	0.93
11	Jujuy	NOA	NOA	1	55.76	0.95
20	San Luis	N. CUYO	N. CUYO	4	50.56	0.86
9	Entre Ríos	CENTRO	CENTRO	3	54.91	0.93
25	Tucumán	NOA	NOA	1	54.87	0.93
6	Corrientes	NEA	NEA	2	55.58	0.94
19	San Juan	N.CUYO	N.CUYO	4	53.00	0.90
4	Catamarca	NOA	NOA	1	45.53	0.77
10	Formosa	NEA	NEA	2	54.28	0.92
7	Chaco	NEA	NEA	2	50.20	0.85
15	Misiones	NEA	NEA	2	49.89	0.85
23	Santiago del Estero	NOA	NOA	1	47.37	0.81
18	Salta	NOA	NOA	1	52.42	0.89
13	La Rioja	N.CUYO	N.CUYO	4	45.52	0.77

Fuente: MCE. Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Operativo Nacional de Evaluación, 1994.

Cuadro N° 29: LENGUA MEDIA (Sin considerar texto escrito)
VALORES MEDIOS DE RENDIMIENTO
POR JURISDICCIÓN Y NIVEL (MEDIAS PROVINCIALES)
ORDENADOS DE MAYOR A MENOR RENDIMIENTO

MUESTRA 1994 VALOR MEDIO: 69,68

Nº	JURISDICCIÓN	REGIÓN	LENGUA MEDIA			
			NOMBRE	Nº	MUESTRA 94%	Relación c/respecto al valor medio
1	Capital Federal	CENTRO	CENTRO	3	72.35	1.04
3	Buenos Aires	CENTRO	CENTRO	3	74.12	1.06
21	Santa Cruz	PATAGONIA	PATAGONIA	5	64.51	0.93
14	Mendoza	N. CUYO	N. CUYO	4	71.29	1.02
22	Santa Fe	CENTRO	CENTRO	3	72.07	1.03
5	Córdoba	CENTRO	CENTRO	3	68.82	0.99
12	La Pampa	PATAGONIA	PATAGONIA	5	71.26	1.02
2	Gran Buenos Aires	CENTRO	CENTRO	3	71.69	1.03
24	Tierra del Fuego	PATAGONIA	PATAGONIA	5	66.53	0.95
16	Neuquén	PATAGONIA	PATAGONIA	5	68.81	0.99
17	Río Negro	PATAGONIA	PATAGONIA	5	71.00	1.02
8	Chubut	PATAGONIA	PATAGONIA	5	66.02	0.95
11	Jujuy	NOA	NOA	1	60.72	0.87
20	San Luis	N. CUYO	N. CUYO	4	61.95	0.89
9	Entre Ríos	CENTRO	CENTRO	3	68.69	0.99
25	Tucumán	NOA	NOA	1	68.44	0.98
6	Corrientes	NEA	NEA	2	64.50	0.93
19	San Juan	N.CUYO	N.CUYO	4	57.24	0.82
4	Catamarca	NOA	NOA	1	62.58	0.90
10	Formosa	NEA	NEA	2	58.98	0.85
7	Chaco	NEA	NEA	2	63.52	0.91
15	Misiones	NEA	NEA	2	65.00	0.93
23	Santiago del Estero	NOA	NOA	1	62.00	0.89
18	Salta	NOA	NOA	1	62.48	0.90
13	La Rioja	N.CUYO	N.CUYO	4	58.40	0.84

Fuente: MCE. Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Operativo Nacional de Evaluación, 1994.

**Cuadro N° 30: MATEMÁTICA MEDIA
VALORES MEDIOS DE RENDIMIENTO
POR JURISDICCIÓN Y NIVEL (MEDIAS PROVINCIALES)
ORDENADOS DE MAYOR A MENOR RENDIMIENTO**

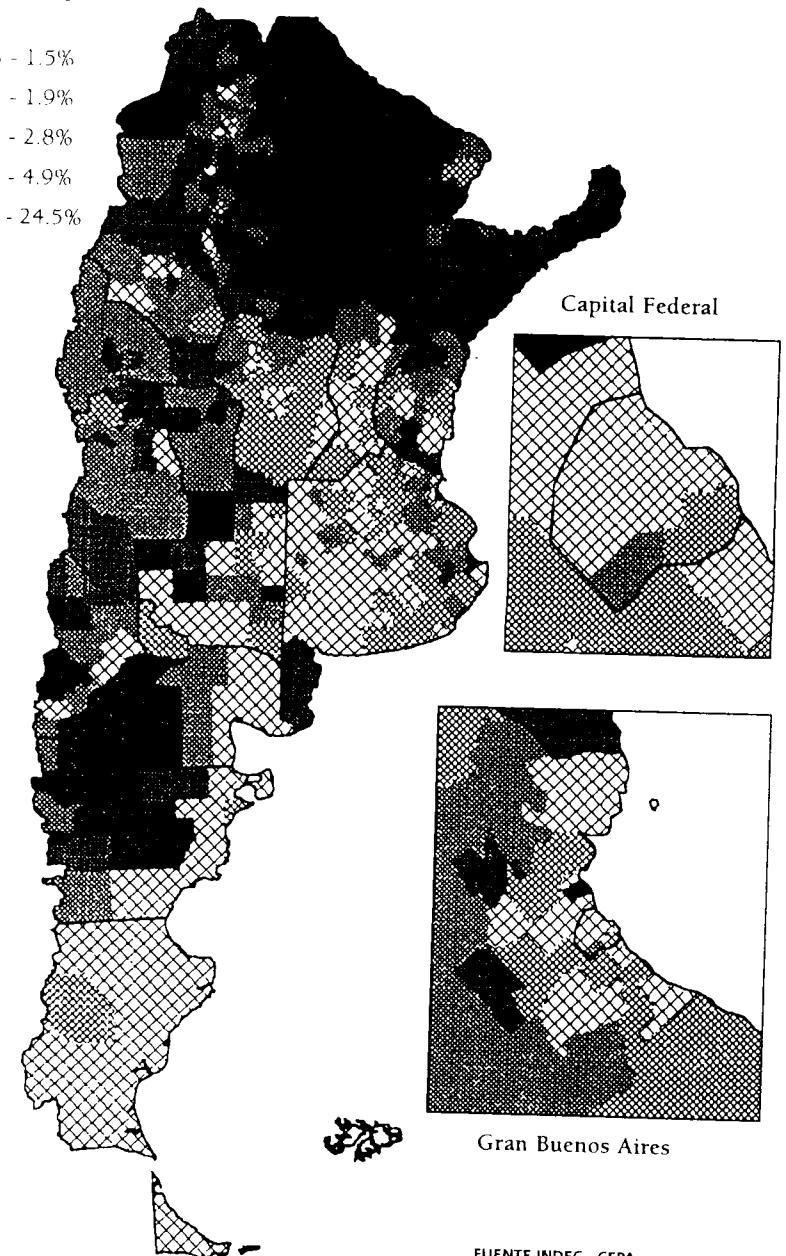
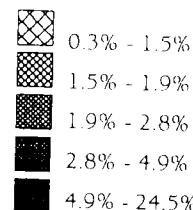
MUESTRA 1994 VALOR MEDIO: 55,95%

Nº	JURISDICCIÓN	REGIÓN	MATEMÁTICA MEDIA		
			NOMBRE	Nº MUESTRA 94%	Relación c/respecto al valor medio
1	Capital Federal	CENTRO	3	63.79	1.14
3	Buenos Aires	CENTRO	3	61.52	1.10
21	Santa Cruz	PATAGONIA	5	46.31	0.83
14	Mendoza	N. CUYO	4	60.49	1.08
22	Santa Fe	CENTRO	3	59.31	1.06
5	Córdoba	CENTRO	3	53.84	0.96
12	La Pampa	PATAGONIA	5	57.12	1.02
2	Gran Buenos Aires	CENTRO	3	57.36	1.03
24	Tierra del Fuego	PATAGONIA	5	49.04	0.88
16	Neuquén	PATAGONIA	5	53.32	0.95
17	Río Negro	PATAGONIA	5	57.37	1.03
8	Chubut	PATAGONIA	5	51.24	0.92
11	Jujuy	NOA	1	46.20	0.83
20	San Luis	N. CUYO	4	44.54	0.80
9	Entre Ríos	CENTRO	3	51.03	0.91
25	Tucumán	NOA	1	54.04	0.97
6	Corrientes	NEA	2	49.46	0.88
19	San Juan	N.CUYO	4	44.13	0.79
4	Catamarca	NOA	1	40.22	0.72
10	Formosa	NEA	2	41.37	0.74
7	Chaco	NEA	2	44.97	0.80
15	Misiones	NEA	2	46.82	0.84
23	Santiago del Estero	NOA	1	39.33	0.70
18	Salta	NOA	1	49.10	0.88
13	La Rioja	N.CUYO	4	40.50	0.72

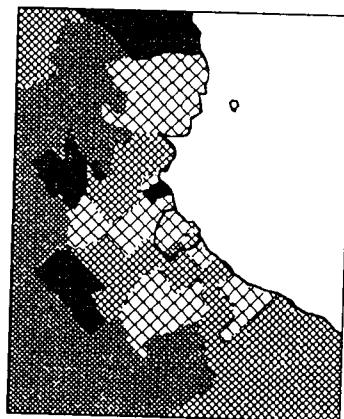
Fuente: MCE. Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Operativo Nacional de Evaluación, 1994.

NIÑOS DE 6 A 12 AÑOS QUE NO ASISTEN A LA ESCUELA

REFERENCIAS



Capital Federal



Gran Buenos Aires

FUENTE INDEC - CEPA

CAPÍTULO 4

LAS TRANSFORMACIONES EN LA RELACIÓN EDUCACIÓN-TRABAJO

Las transformaciones socio-económicas ocurridas en las últimas décadas obligan a redefinir la vinculación entre educación y trabajo. Esta es una de las problemáticas centrales del debate educativo actual. Cabe destacar que esta necesidad de redefinición no es un fenómeno particular de la Argentina o de los países de la región. La creciente desarticulación de los sistemas educativos con respecto a las demandas de los mercados de trabajo, por ejemplo, es el eje de las discusiones que también se desarrollan en los países centrales. Precisamente, ésta ha sido la preocupación que dio lugar en 1981 a la elaboración del documento "Una Nación en peligro" por parte de la administración Reagan en los EEUU. El documento plantea con particular dureza la desventaja estratégica que significa para la productividad y competitividad norteamericana la falta de atención del sistema educativo a las modificaciones operadas en el mundo del trabajo. A partir de esta constatación el Estado ha convocado al conjunto de los actores involucrados en la problemática para desarrollar estrategias alternativas. Este proceso ha dado lugar a la elaboración de documentos que, como el denominado SCANS 2000, exigieron a los participantes discutir y redefinir cuáles son las competencias que el mundo del trabajo le reclama a la educación (SCANS 2000, 1992).

En nuestro país, la crisis en la relación educación-trabajo se profundiza particularmente a partir de mediados de la década de los '70. Como hemos visto en el Capítulo 2, el estancamiento y luego el decrecimiento en los índices de desarrollo económico y el agotamiento del modelo de Estado benefactor fueron dos de los principales factores que mostraron la necesidad de replantear la relación. A estos elementos se le sumó posteriormente un conjunto de procesos que modificaron profundamente el mercado laboral argentino. Algunos de los más importantes fueron: la mayor globalización de la economía, la reestructuración productiva, la aparición de nuevas tendencias en la demanda de mano de obra, el avance científico-técnico aplicado a los procesos productivos, los cambios en las formas de organización del tra-

trabajo a nivel de las empresas, los nuevos mecanismos de regulación del trabajo y el menor peso de las organizaciones de trabajadores en la negociación de las relaciones laborales (Cortes R. 1994; Gallart M.A. 1992).

Pero también en el sistema educativo ocurrieron procesos a los que ya hemos hecho referencia y que ensancharon la brecha respecto a las necesidades del trabajo. La baja calidad de la educación, la creciente desactualización de los contenidos curriculares, la obsolescencia tecnológica, la constante tendencia al aislamiento y autorreferencia de la educación formal y la falta de incorporación de los procesos de trabajo como elemento de aprendizaje, son algunos de los factores que aportaron a esta desvinculación.

El consenso acerca de la necesidad de una nueva forma de articulación entre educación y trabajo se extiende más allá de las autoridades, educadores y académicos. Distintas investigaciones han mostrado que empresarios (Gentili P. 1994, IDEA 1992, MCyE 1994), dirigentes sindicales (Filmus D. 1992), Organizaciones no Gubernamentales (Krawzyk N. 1994) y padres de los alumnos (Zuleta Puceiro E. 1994) manifiestan que ésta es una de las principales problemáticas del sistema educativo actual. Sin embargo, la coincidencia respecto del diagnóstico no se complementa con acuerdos en torno a las propuestas que permitan revertir la situación. En este campo, la elaboración de alternativas es escasa y fragmentada.

En esta dirección, el objetivo del presente capítulo es describir sintéticamente algunos de los principales cambios ocurridos en los factores que, desde el mundo laboral, condicionan la relación entre educación y trabajo. A partir de allí plantearemos el papel que desempeñó la educación en este proceso para luego realizar algunas consideraciones en torno a los nuevos desafíos que se presentan.

4.1. LOS CAMBIOS EN EL MERCADO DE TRABAJO

Las características históricas del mercado de trabajo en la Argentina han mostrado importantes diferencias respecto a la mayor parte de los países de la región. Las tasas de desocupación, sub-ocupación y precariedad de la mano de obra han mantenido niveles relativamente bajos. La distribución del ingreso, por su parte, resultó una de las más equilibradas de América Latina (Beccaria L. 1994).

No es necesario reiterar aquí los factores que ya fueron señalados como sostén de esta relativa homogeneidad. Simplemente queremos enfatizar que las primeras señales del agotamiento del modelo de crecimiento desarrollis-

ta comienzan a impactar también en los cambios en la composición de la demanda de mano de obra que ocurren en la década de los '60. La disminución del número de empleadores y de trabajadores industriales y el aumento de los cuentapropistas y los trabajadores independientes son algunas de las tendencias que comienzan a manifestarse. A pesar de ello, la desocupación abierta se mantiene en los niveles históricos (Villarreal J. 1984).

El periodo que se inicia a mediados de la década de los '70 genera un conjunto de procesos en el mercado de trabajo que, como veremos posteriormente, inciden en el cambio de rol que desempeñará la educación respecto a la inserción ocupacional de la población. Señalaremos brevemente las tendencias más importantes que se han desarrollado en este período (Filmus D. 1994).

A) CRECIMIENTO DE LA TASA DE ACTIVIDAD

Los datos muestran un marcado crecimiento de la tasa de actividad a partir del año 1980. Este proceso rompe con la tendencia contraria que se manifestó en la década de los 70 (Cuadro 1). Existe un debate acerca de las razones de este crecimiento. Algunos autores (Llach, J. 1994) señalan que la razón principal de la incorporación de nuevos sectores al trabajo está vinculada con aumento de la capacidad adquisitiva de los salarios que, al contrario de lo que ocurría anteriormente, ahora sí justifican salir a trabajar. Otros investigadores (Monza A. 1993, Gallart M.A. 1993, Cortes R. 1993) adjudican este proceso a la creciente necesidad de las familias carenciadas de compensar el deterioro salarial producido entre quienes ya trabajaban, enviando nuevos miembros en busca de trabajo. Esta interpretación explica por qué la disminución del salario real del jefe de familia no significó un deterioro de los ingresos totales de los hogares carenciados (Berger S. 1995).

Quienes se han incorporado en una proporción mayor al trabajo han sido los grupos etarios mayores y las mujeres en edad central. Como veremos más adelante, se trata de sectores de baja calificación y de un alto nivel de precarización en la relación laboral. En la década de los '80 la proporción de mujeres dentro de la PEA aumentó del 27 al 37%. Los jóvenes, por su parte, postergaron el momento de acceso al trabajo. Ello se debe a su mayor permanencia en el sistema educativo y a la dificultad de acceso al primer empleo (Cuadro 1).

Cuadro N°: 1 TASA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA URBANA 1970-1995.

AÑO	1970	1975	1980	1985	1990	1995
TAZA ACTIV.	40.1	38.7	36.8	38.1	39.1	42.0

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares

b) CRECIMIENTO DEL DESEMPLEO

La tendencia más notoria del mercado laboral de los últimos años ha sido el crecimiento del desempleo. En el período 1980/94 la tasa de desocupación se ha multiplicado por siete (Cuadro 2).

**Cuadro N°2: TASA DE DESOCUPACIÓN ABIERTA 1975-1995.
PROMEDIO DE DOS ONDAS ANUALES.**

AÑO	TASA %
1975	3.7
1976	4.8
1977	3.3
1978	3.3
1979	2.5
1980	2.6
1981	4.8
1982	5.3
1983	4.7
1984	4.6
1985	6.1
1986	5.6
1987	5.9
1988	6.3
1989	7.6
1990	7.5
1991	6.5
1992	7.0
1993	9.6
1994	11.5
1995	17.4

Fuente: INDEC - Encuesta Permanente de Hogares. Monza 1994.

A pesar de haber crecido en el último período el número de puestos de trabajo, este incremento no ha podido compensar el aumento vegetativo de la población en edad laboral y la ya mencionada incorporación de nuevos sectores a la PEA. El elemento más singular de este proceso es la característica distintiva que tiene el aumento de la desocupación en la década de los '80 respecto de la de los '90. Mientras que en la década anterior el incremento de la tasa de los desocupados acompaña la caída de la economía, en los '90 la desocupación continúa creciendo en el marco de un proceso de recuperación de los índices de crecimiento económico. De esta manera, en el período signado por el mayor incremento del PBI de las últimas décadas (1991-94) la desocupación en la Argentina se duplicó.

La tasa más alta de incremento de la desocupación se encuentra entre los jóvenes. En 1994, el porcentaje de jóvenes de 15 a 24 años que no encontraba trabajo superaba en un 10% al del total de la población (Cuadro 3). Un proceso similar vivieron las mujeres. En el período 1990/94 la tasa de desempleo entre ellas creció en un 19.5%, mientras que en el caso de los varones este incremento se redujo al 3.3% (Cortes R. 1995).

Cuadro 3: TASA DE DESOCUPACIÓN JUVENIL

IDADES	PERÍODO			
	1974	1986	1991	1994
15 - 24	5.6	8.7	11.2	22.8
Total PEA	2.4	4.5	5.4	12.9

Fuente: Encuesta permanente de hogares, elaboración propia.

c) HETEROGENEIZACIÓN, FRAGMENTACIÓN
Y DETERIORO DE LAS CONDICIONES DE EMPLEO

A pesar de que, como acabamos de analizar, el proceso económico mostró un importante impacto sobre la creciente dificultad para acceder al mercado de trabajo, es posible afirmar que las consecuencias más graves se han manifestado en el incremento de los distintos tipos de sub-empleo (Lozano C. 1993). En un estudio realizado para la OIT por Alfredo Monza, se pone en evidencia que más de 1 de cada 3 miembros de la PEA (4.727.000 personas) no pueden acceder a la ocupación plena (Cuadro 4). Este mismo trabajo nos muestra que en la década de los '80 los subocu-

pados crecieron en un 38,8%. El porcentaje más alto corresponde a los subocupados "visibles", que son aquellos que trabajan menos horas que las deseadas. En el mismo período, este grupo creció en un 183%.

Cuadro N° 4: LA SITUACIÓN OCUPACIONAL ARGENTINA EN OCTUBRE DE 1992 (en miles y %)

	TO-TAL	% s/ tot.	%s/ PEA	% s/ ocup.	% s/ subo. sub.	%s/ inv.
Población total	33219					
1. Inactivos	20002	60.2				
2. Desoc. oculta	275	0.8				
3. PEA	12942	39.0				
3.1. Desoc. urbanos	813		6.3			
3.2. Ocupados	12129		93.7			
3.2.1. Ocup. plenos	8215			67.7		
3.2.2. Subocupados	3914			32.3		
3.2.2.1. Visibles	754				19.3	
3.2.2.2. Invisibles	3160				80.7	
-Sector informal	1450					45.9
-Servicio doméstico	858					27.1
-Sobreempleo sector público	340					10.8

Fuente Proy. Gob. Arg. PNUD/OIT. Monza 1993.

¿Cuáles son las características del sector sub-ocupado? Este es un grupo muy heterogéneo y fragmentado conformado principalmente por: a) Los sub-ocupados visibles, que significan cerca del 20% del total. El otro 80% se reparte en: b) el sector informal urbano que se ubica principalmente en la rama del comercio y los servicios y está compuesto por unidades de muy baja productividad, poca estructuración formal y alta rotación; c) el servicio doméstico; d) sobreempleo en el sector público; e) el cuentapropismo que proviene fundamentalmente de las filas de los asalariados que han sufrido las consecuencias de la reconversión tecnológica o del cierre de sus fuentes de trabajo (Cuadro 5).

Cuadro N° 5: OCUPADOS POR CATEGORÍA OCUPACIONAL. 1960-1990.

Categoría ocupación	1960	1970	1980	1990
Patrón o socio	12.9	6.0	5.8	7.0
Cuenta propia	12.7	16.9	19.5	23.7
Asalariados	71.4	74.1	71.6	69.3

Fuente: 1960-1980. Proyecto Arg/87/003. Monza 1993.

1990: EPH. Claudio Lozano 1993.

Por último cabe destacar que quienes continúan como asalariados se han concentrado en una mayor proporción en pequeñas empresas donde los salarios son menores y existe una mayor falta de protección laboral y carencia de beneficios sociales. El importante estudio de M. A. Gallart (1993) sobre la fuerza de trabajo en el Gran Buenos Aires permite observar el crecimiento relativo de la capacidad de generar empleo de las pequeñas empresas en detrimento de las que contratan más de 100 trabajadores (Cuadro 6). En el mismo documento se destaca la desigualdad en las condiciones laborales que viven los empleados según el tamaño del establecimiento. En 1991 en el Gran Buenos Aires, el 58,4% de los trabajadores de empresas que ocupaban hasta 5 personas, se encontraban sin ningún tipo de beneficios sociales. En el caso de las empresas con más de 5 trabajadores este porcentaje descendía al 13.9%.

Cuadro N° 6: GBA. 1980-1989. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA PEA ACTIVA OCUPADA POR TAMAÑO DEL ESTABLECIMIENTO.

Tamaño del establecimiento	1980	1989	1991
Hasta 5 ocupados	44.9	52.2	54.3
+ de 5 ocupados hasta 100	34.1	29.1	31.7
+ de 100 ocupados	21.0	18.7	14.0

Fuente: Encuesta Permanente Hogares.

d) TERCIARIZACIÓN DEL EMPLEO

La última tendencia de la evolución del mercado de trabajo que nos interesa destacar es la creciente terciarización de la economía. El sector terciario, que agrupaba cerca de la mitad de la PEA en el año 1980, pasó a

representar más de 2 de cada 3 oportunidades laborales una década después (Cuadro 7).

Cuadro N° 7: OCUPADOS POR RAMA DE ACTIVIDAD. 1970-1990. (%)

Total	1970	1980	1990
Agropecuario 1	12.6	13.2	7.3
Construcción	8.6	10.9	6.2
Industria, Minería, ELGA 2	23.2	21.7	17.3
Terciario	52.0	54.2	69.1

1. Para 1990 incluye minería.

2. Para 1990 no incluye minería.

Fuente: 1970-1980: Proy ARG/87/003. Monza 1993.
1990: Datos del INDEC. Elaboración propia.

Es evidente que este movimiento sigue una tendencia mundial en torno a la incorporación de un mayor porcentaje de mano de obra en el sector servicios. Sin embargo, en la Argentina asume características particulares. Como hemos visto, un porcentaje importante de la terciarización del trabajo está explicado por el aumento del sector informal, el cuentapropismo, el sobreempleo en el sector público y el trabajo doméstico. Todas estas alternativas ocupacionales se transforman en mecanismos de ajuste para el mercado de trabajo y se convierten en empleos "refugio" que permiten opacar el impacto de los procesos económicos.

4.2. LOS CAMBIOS EN EL PAPEL DE LA EDUCACIÓN

En síntesis, el mercado de trabajo en la Argentina de los últimos años muestra marcados signos de deterioro. Aumenta la desocupación, el cuentapropismo y las ocupaciones que hemos denominado "refugio". Crece la tasa de actividad principalmente a partir de la incorporación de mano de obra femenina y poco calificada. Se incrementa el proceso de terciarización, pero se concentra principalmente en trabajos de tipo precario. La fragmentación y la concentración de mano de obra en empresas pequeñas y de baja productividad segmenta el mercado laboral. En este marco, han sido los jóvenes y las mujeres los sectores más perjudicados por estos procesos (Filmus D. 1994).

Ahora bien, según hemos analizado anteriormente, al mismo tiempo que se verifican estas tendencias es posible observar un notorio aumento en la matrícula escolar de todos los niveles. La expansión del sistema educativo en el período 80/91 significó un sensible incremento del nivel educativo de la PEA. La población que enfrenta dificultades cada vez más serias para ubicarse en el mercado de trabajo, es una población que ha alcanzado más años de escolarización (Cuadro 8).

**Cuadro N° 8:
POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS QUE YA NO ASISTE AL SISTEMA EDUCATIVO SEGÚN MÁXIMO NIVEL DE EDUCACIÓN ALCANZADO. (%)**

Nivel de Educación	1980	1991
Población de 15 años y más		
Total que ya no asiste	86.7	84.2
Primario incompleto	27.1	18.3
Primario completo	33.2	32.0
Secundario incompleto	10.7	12.5
Secundario completo	10.4	12.0
Terciario o Univ. incompleto	1.9	2.9
Terciario o Univ. completo	3.4	6.2

Fuente: INDEC. Censo de Población y Vivienda 1991.

¿Qué papel juega la educación en este proceso? ¿Tiene sentido estudiar en un escenario como el descripto? ¿Por qué la gente se resiste a abandonar el sistema educativo?

Algunos autores sostienen que se trataría de un fenómeno eminentemente cultural. Por un lado, las familias procurarían replicar la experiencia histórica de las generaciones anteriores a las cuales la educación posibilitó un ascenso social sostenido (Germani G. 1963). Por otro, justificarían el interés hacia el estudio a través de la búsqueda de "status" o del mantenimiento de privilegios estamentales. Aun cuando estas hipótesis explican una parte del proceso, a nuestro entender no incorporan la causa principal.

Un conjunto de investigaciones desarrolladas en los últimos años no dejan lugar a dudas: En momentos de profundo deterioro del mercado laboral, la importancia de la educación para obtener mejores posiciones se

acrecenta. Esta afirmación nos permite proponer que la decisión de muchas familias de mantener a sus hijos en la escuela, aun a costa de enviar a sus mujeres o sus mayores a trabajar en condiciones precarias, está sustentada en datos que les brinda su realidad cotidiana. El análisis de lo ocurrido en los últimos años muestra que la brecha laboral y de ingresos entre quienes poseen diferentes niveles educativos se ha ensanchado.(Minujin 1993). Se han incrementado las ventajas comparativas de quienes han transitado más años por el sistema educativo y se han aumentado los límites mínimos de años de escolaridad formal para incorporarse a puestos de trabajo escasamente calificados (Gallart M.A.y otros 1992). Los datos de la Encuesta Permanente de Hogares permiten observar las ventajas que obtienen quienes poseen más estudios:

A) MAYOR PROBABILIDAD DE CONSEGUIR EMPLEO

En los períodos en los que la desocupación en nuestro país mostró índices relativamente bajos, el mayor nivel de escolaridad no resultó una importante ventaja comparativa para conseguir empleo. Existían ofertas para trabajadores con diferentes niveles de capacitación. En los últimos 15 años esta tendencia se revirtió. Mientras que la tasa de desocupación entre quienes tenían bajo nivel de escolaridad se multiplicó por diez, en el caso de los egresados del nivel superior el porcentaje sólo se incrementó tres veces (Cuadro 9). En la actualidad, el umbral que permite tener una posibilidad sensiblemente mayor de conseguir trabajo, se ha elevado en forma considerable. Únicamente quienes culminaron los estudios superiores muestran bajas tasas de desocupación.

Otra de las características que es necesario destacar es la notoria desventaja que poseen las mujeres. En casi todas las categorías educativas tienen menor posibilidad de acceder a un puesto en el mercado de trabajo. En este sentido, la tasa más alta de desocupación la presentan las mujeres que, habiendo egresado de la escuela primaria, no han completado sus estudios secundarios. Prácticamente una de cada tres mujeres de este grupo no consiguen trabajo (Cuadro 10).

Cuadro 9: TASA DE DESOCUPACIÓN SEGÚN NIVEL EDUCATIVO. GBA 1980/89/95

	1980	1989	1995	INCREMENTO 80/95
SIN INST.	2.4	8.8	22.9	9.5
PRIM.COM.	2.4	8.4	23.4	9.7
SEC. COM.	2.5	5.5	19.3	7.7
UNIV. COM.	2.4	2.3	6.8	2.8

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares. Elaboración propia

Cuadro 10: TASA DE DESOCUPACIÓN SEGÚN SEXO Y NIVEL EDUCATIVO. GBA 1995

	Sin Inst. y Prim inc.	Prim. com. y sec.. inc.	Sec. com. y Univ. inc.	Univ. Completa	TOTAL
TOTAL	22.9	23.4	19.3	6.8	20.3
VARONES	23.5	19.4	13.2	4.3	17.4
MUJERES	21.7	31.4	23.7	9.1	24.5

FUENTE: Encuesta Permanente de Hogares. Elaboración propia

B) MAYOR POSIBILIDAD DE TRABAJAR EN RELACIÓN DE DEPENDENCIA

Los datos permiten observar un cambio en la composición interna del grupo de los cuentapropistas. Han aumentado su participación los sectores con menor nivel educativo en detrimento de quienes poseen escolaridad superior (Cuadro 11). De esta manera, es posible advertir una paulatina descalificación del trabajo cuentapropista. El crecimiento del empleo doméstico entre las mujeres y las ocupaciones "refugio" entre los hombres son un ejemplo. Por otro lado, la crisis del ejercicio liberal de las profesiones universitarias ha obligado a que una porción de quienes pertenecen a esta categoría pasen a trabajar en relación de dependencia.

Al generar condiciones más favorables para acceder al trabajo asalariado, el mayor nivel educativo también permite obtener más posibilidades de acceso a mejores salarios, estabilidad y beneficios sociales que actualmente están asociados a la relación de dependencia.

Cuadro N° 11: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN OCUPADA POR CATEGORÍA OCUPACIONAL SEGÚN NIVEL DE INSTRUCCIÓN. GBA 1980/89/93

Categoría ocupacional	Sin instruc. y Prim. Prim. incomp.			Prim. comp. y Sec. incomp.			Sec. comp. y			Superior comp.		
	1980	1989	1993	1980	1989	1993	1980	1989	1993	1980	1989	1993
Patrón o Empleador	2.8	2.2	1.7	5.0	3.0	4.7	7.6	6.6	7.7	8.9	7.2	9.2
Cuenta propia	29.3	33.7	30.9	22.4	27.0	25.3	16.6	19.8	20.9	28.2	22.1	21.6
Asalariado	66.9	63.5	65.7	71.8	69.4	68.7	74.8	72.7	70.3	62.1	69.7	68.5
Trabajador sin salario	1.0	0.6	1.7	0.9	0.5	1.4	1.0	0.9	1.1	0.9	1.0	0.8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: María Antonia Gallart, 1992. Onda Octubre 1993, INDEC

c) MAYOR POSIBILIDAD DE TRABAJAR EN LAS EMPRESAS MÁS GRANDES

Como señalamos anteriormente, aun entre los trabajadores en relación de dependencia existen notorias diferencias. Las más importantes, sin lugar a dudas, están vinculadas con el tamaño del establecimiento en el cual trabajan. Esta variable está intimamente correlacionada con la tecnología, la productividad, el salario, la estabilidad y los beneficios sociales. El Cuadro 12 nos permite observar que, en el marco de un descenso de la capacidad de contratación de personal, las empresas más grandes optan por incorporar trabajadores de alta escolaridad en una proporción relativamente mayor a los de baja escolaridad. Este proceso ha sido particularmente destacado en la década de los '80. La profunda segmentación del mercado laboral limita cada vez más las posibilidades de acceder a los sectores modernos de la economía a los trabajadores con menor nivel educativo. Actualmente, dos de cada tres trabajadores pertenecientes al grupo de más baja escolaridad trabajan en empresas que agrupan hasta cinco trabajadores. Una proporción similar de egresados de la educación superior lo hace en las empresas más grandes.

Cuadro N° 12: GBA , 1980, 1989, 1991 y 1993. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA OCUPADA DE 15 AÑOS Y MÁS, POR TAMAÑO DEL ESTABLECIMIENTO SEGÚN NIVEL DE INSTRUCCIÓN

Protección laboral	S/instr. y Prim. inc.	Prim.com. Sec. inc.	Sec. comp. Sup. inc.	Sup. o Univ. comp.	Total
1980					
Hasta 5 ocupados	57.6	46.6	31.7	37.7	44.9
Más de 5 ocupados	43.4	53.4	68.3	62.3	55.1
1989					
Hasta 5 ocupados	64.0	57.8	43.3	34.2	52.2
Más de 5 ocupados	36.0	42.2	56.7	65.8	47.8
1991					
Hasta 5 ocupados	67.8	59.8	44.7	39.3	54.3
Más de 5 ocupados	32.2	40.2	55.3	60.7	45.7
1993					
Hasta 5 ocupados	64.7	56.4	44.5	34.5	51.3
Más de 5 ocupados	35.3	43.6	55.5	65.5	48.7

Fuente: EPH. M.A. Gallart 1993 (Años 1980, 1989 y 1991). Año 1993 EPH. Elaboración propia

d) MAYOR POSIBILIDAD DE TRABAJAR EN EL SECTOR SERVICIOS

Las distintas ramas de la actividad económica han modificado el patrón de reclutamiento de mano de obra. El sector que ha incorporado más trabajadores en los últimos años, el de servicios, privilegia cada vez más la contratación de personal con alto nivel educativo. Por el contrario, el sector de la construcción es quien demanda población con menos años de escolaridad (Cuadro 13). En el marco de estas tendencias, el creciente proceso hacia la terciarización de la economía permite prever mayores dificultades aun para el acceso al trabajo de los grupos menos educados.

Cuadro N° 13: Rama de actividad según nivel educativo. GBA octubre de 1993

	Sin Inst. y . Prim. inc.	Prim. Com. y Sec. inc.	Sec. Com. y Sup. inc.	Sup. Inc.	Total
Primaria	0.9	0.3	0.3	1.4	0.5
Industria	22.0	25.5	23.0	8.7	22.4
Construcc.	16.1	7.7	3.2	2.9	6.7
Comercio	19.9	26.0	22.3	7.8	22.2
Servicios	41.1	40.5	51.2	79.2	48.
Total	10.3	48.9	28.8	11.9	100

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares. Elaboración propia

Cuadro 14: Ingreso salarial según nivel educativo - GBA 1995

	TOTAL	Sin ins.	Prim. inc.	Prim. com.	Sec. inc.	Sec. com.	Univ. inc.	Univ. com.
Sin Inf.	16.5	15.1	16.6	17.0	22.2	16.3	16.8	5.4
Decil. 1 a 4	22.5	50.3	41.0	28.0	24.2	14.9	14.6	10.1
Decil. 5 a 8	35.4	27.1	34.8	40.8	34.5	36.2	34.4	24.3
9 y 10	18.6	7.5	3.6	9.0	14.3	22.6	26.8	48.4

Fuente: EPH. Elaboración propia.

Cuadro 15: GBA. 1980-89-91-93. Distribución porcentual de la PEA ocupada asalariada, de 15 años y más, por protección laboral según nivel de instrucción.

Protección	S/inst.	Prim.com	Sec.comp	Sup. o	Total
<u>1980</u>					
Sin beneficios	20.9	12.6	5.8	4.0	12.0
Algunos beneficios	23.0	20.8	15.0	18.8	19.8
Todos los beneficios	56.1	66.6	79.2	77.2	68.2
<u>1989</u>					
Sin beneficios	33.8	29.8	15.1	8.5	23.8
Algunos beneficios	12.5	10.1	10.2	15.2	11.0
Todos los beneficios	53.7	60.0	74.7	76.3	65.2
<u>1991</u>					
Sin beneficios	43.7	36.1	18.4	6.8	28.7
Algunos beneficios	12.2	11.2	9.7	14.9	11.3
Todos los beneficios	44.1	52.7	71.9	78.3	60.1
<u>1993</u>					
Sin beneficios	39.5	34.3	21.7	11.5	28.4
Algunos beneficios	15.3	12.9	11.4	12.5	12.6
Todos los beneficios	45.3	52.8	66.9	75.9	59.0

Fuente: EPH. M. A. Gallart 1993.

e) MAYOR POSIBILIDAD DE ACCESO A MEJORES SALARIOS Y BENEFICIOS SOCIALES

Ante la disminución general en el nivel salarial de los trabajadores ocurrida en los últimos años, quienes han perdido una proporción mayor de ingresos han sido los grupos que perciben salarios bajos y medios y particularmente aquellos que tienen menor educación formal (Minujim A. 1993). Este proceso amplió la brecha que existía entre los ingresos de los grupos poblacionales con desiguales niveles de instrucción. La alta correlación que existe entre nivel salarial y escolaridad (Cuadro 14) parece justificar la inversión educativa que realiza la población.

La posibilidad de acceder a beneficios sociales también ha variado a lo largo de la década. El aumento de la proporción de la población con baja escolaridad que ha quedado al margen de todo tipo de protección social ha sido muy importante. Cerca del 40% de los trabajadores que no han completado su escolaridad primaria no posee ningún tipo de beneficios sociales. En el caso de quienes han culminado el nivel superior, este porcentaje se reduce al 11.5% (Cuadro 15).

4.3. EL ROL ACTUAL DE LA EDUCACIÓN: DE TRAMPOLÍN A PARACAÍDAS

Todos los datos expuestos corroboran la hipótesis anteriormente señalada respecto de la ampliación de la diferencia existente entre quienes acceden a distintos niveles de escolaridad. Quienes poseen menor nivel educativo cada vez tienen menos posibilidades de acceder al trabajo. Cuando lo logran, se agrupan mayoritariamente en los puestos más precarios, con menores salarios y beneficios sociales. Puestos que tienden a disminuir aceleradamente.

Cabe destacar que la tendencia a la marginación de los sectores con menor nivel educativo no es sólo una problemática coyuntural. Como veremos más adelante, la incorporación de nuevas tecnologías y la transformación de los procesos productivos exigen la participación de trabajadores cada vez más capacitados. Al mismo tiempo expulsan mano de obra con pocos años de escolaridad. En el caso argentino esta tendencia se potenció en los últimos años debido a la baja relativa del producto manufacturado respecto del PBI total (del 31,6% en 1974 al 25,4% en 1993), ya que tradicionalmente los grupos con menor educación se concentraron en este sector (Cortés, R. 1995). Por otra parte, tanto la racionalización de la administración pública como la privatización de sus empresas también significaron la disminución de posibilidades de trabajo para estos grupos.

Desde distintas perspectivas se advierte sobre el peligro de generación de un “núcleo duro” de desocupación conformado por gente que, no sólo ha sido expulsada del trabajo, sino que tampoco cuenta con competencias y capacidades necesarias como para poder retornar al mercado laboral. Junto con la escasa apertura de oportunidades de trabajos que requieren baja calificación, en el caso argentino también es preocupante el porcentaje de la población sobrecualificada o sobre-certificada para la función que desempeña. En este sentido es posible proponer que la acreditación educativa está desempeñando un rol que Martín Carnoy denominó como el “efecto fila”. Bajo esta denominación Carnoy hace referencia a un proceso por el cual, en momentos en que se estrecha el mercado de trabajo, quienes han accedido a mayores años de escolaridad desalojan de los primeros lugares de la fila de buscadores de trabajo a los sectores con menor instrucción formal, aun para puestos que exigen poca calificación. Debido a que la correlación entre años de escolaridad y nivel socio-económico de origen es alta, es posible plantear que en muchos casos nuestra educa-

ción habilitaría para acceder a mejores ocupaciones, más por su función de selección social, que por los saberes y calificaciones que brinda.

Esta preocupación también aparece señalada desde otra perspectiva por quienes plantean que el proceso de expansión de la cultura tecnológica y del desarrollo de la sociedad tecnocrática (Agulla J.C. 1995) modifican el sistema de estratificación social correlacionándolo más estrechamente a los niveles de status.

En este marco, el cambio de sentido que ha adoptado la movilidad social en la Argentina de las últimas décadas obliga a redefinir la función que cumple la educación en relación con algunos aspectos de la estratificación social. Hemos visto cómo en los momentos de expansión del mercado de trabajo y de movilidad social ascendente, la educación se convirtió en el “trampolín” que les permitió a muchos ciudadanos ascender a niveles sociales más altos. Ahora vemos cómo en situaciones de crisis de la demanda laboral y de movilidad social descendente, la escuela se transforma en el “paracaídas” (M.A. Gallart 1994) que posibilita un descenso más lento de quienes concurren más años al sistema educativo. Así como antes era necesaria para mejorar relativamente la posición, la educación ahora parece ser igualmente importante, pero para tratar de sostenerse en el marco de un movimiento social descendente.

La figura del paracaídas está vinculada a un proceso más general del que da cuenta Susana Torrado: “Para la inmensa mayoría de los trabajadores argentinos es preciso correr cada vez más ligero en la pista ocupacional para lograr permanecer parados en el mismo lugar en la pista del bienestar. Sólo que el número de carriles de la pista ocupacional es cada vez más reducido” (Torrado S. 1993). Aplicada esta metáfora al sistema educativo se puede afirmar que los argentinos han tenido que acceder a más años de escolaridad para intentar sostenerse en el mismo nivel ocupacional. Aun así, en muchos casos no lo han conseguido (Filmus D. 1994).

En este punto consideramos necesario plantear que la relación entre educación y sociedad en lo que hace a su papel frente al trabajo no se puede circunscribir a la formación de ciudadanos para atender los requerimientos puntuales del mercado de trabajo. Responder desde una lógica únicamente económica, inmediatista e instrumentalista a esta relación en momentos en que la capacidad de mercado laboral para incorporar masivamente a los trabajadores es limitada parece ser, cuanto menos, peligroso (Weimberg G. 1982). Puede significar en muchos casos limitar la expansión del sistema educativo a la capacidad de requerimiento de mano de obra cualificada por parte de las empresas. O, lo que es igualmente gra-

ve, deteriorar la calidad de la educación que recibirán aquellos sectores que no están en condiciones de acceder a los puestos de trabajo modernos (Tedesco J.C. 1985). Desde esta perspectiva economicista no tiene sentido sobrecualificar a trabajadores que no se sabe si tendrán posibilidades de incorporarse al mercado laboral formal o que probablemente deberán subocuparse en empleos que requieren una capacitación menor a la recibida.

El debate sobre una nueva forma de articulación entre trabajo y educación requiere plantear un nuevo eje estructurador que, a nuestro entender, está dado por la formación de todos los ciudadanos en aquellas competencias necesarias para participar de los actuales procesos sociales y productivos.

4.4. HACIA UNA NUEVA ARTICULACIÓN ENTRE EDUCACIÓN Y TRABAJO

El avance científico-tecnológico aplicado a la producción de bienes y servicios ha generado profundos cambios en las formas de organización del trabajo. Estas nuevas formas de organizar la producción comienzan a dejar atrás los modelos derivados del fordismo y el taylorismo. El pasaje de la "producción en masa" a la "especialización flexible" marca el ritmo de los cambios (Laborgne D y Lipietz A. 1992).

Desde que se comenzaron a incorporar estas nuevas tecnologías se abrió un intenso debate acerca de las implicancias de los cambios en la cualificación de los trabajadores y por lo tanto en el papel que debía desempeñar la educación. Las primeras interpretaciones surgidas a fines de la década de los '60 y principios de los '70 prevén una fuerte tendencia hacia la descalificación de la fuerza de trabajo. Para Braverman (1974) el avance tecnológico genera condiciones para que la productividad del trabajo pueda elevarse a partir de una maquinaria altamente desarrollada sin necesidad de mejorar la cualificación de la fuerza de trabajo. Más aún, Braverman plantea que la cualificación de la mano de obra cae tanto en el sentido absoluto como en el relativo, es decir, el trabajador comprende menos el proceso de trabajo cuando más avanza el desarrollo tecnológico (Paiva V. 1992).

Los estudios empíricos posteriores muestran que ésta era una visión muy parcial del proceso. Las teorías predominantes en la actualidad enfatizan las tendencias a la cualificación de la fuerza laboral (Coriat 1992) y

en algunos casos a la segmentación profunda de los mercados de trabajo con algunos sectores que requieren mayor capacitación y otros claramente "perdedores" que quedan al margen de las modernas tecnologías (Shitrom 1993).

En lo que sí existe coincidencia es en que la combinación de las nuevas tecnologías de automatización, basadas principalmente en la introducción de la informática y la microelectrónica, con formas radicalmente distintas de la organización del trabajo, generan un nuevo paradigma productivo. Este nuevo paradigma exige trabajadores que posean un tipo de competencias muy diferente al que demandaban los procesos de trabajo anteriores. Para nuestras escuelas, desarrolladas en torno al modelo fordista, este proceso implica una transformación sustantiva.

¿Qué tipo de competencias requieren los nuevos procesos productivos? Siguiendo distintos autores (Paiva V.1982; Alexim J.C. 1992; Filmus D. 1993; Scans 2000,1992), es posible realizar una breve sistematización.

La elevación del nivel de complejidad de las actividades a desarrollar en los procesos productivos requiere una mayor capacitación para realizar operaciones de nuevo tipo con tecnologías sofisticadas. En esta dirección es imprescindible una comprensión global del proceso tecnológico basada en una sólida formación general y una elevada capacidad de pensamiento teórico abstracto.

Las nuevas formas de organización del trabajo dejan atrás la producción en cadena con tareas sumamente fragmentadas y especializadas para los trabajadores. Hoy desaparecen los puestos de trabajo fijos y es cada vez más frecuente la rotación permanente de personal por diferentes tareas laborales. Ello exige una formación polivalente, polifuncional y flexible. Una educación general abstracta y abarcativa y una capacitación técnica amplia. Sobre este tipo de capacitación es posible luego realizar las especializaciones en las tecnologías específicas.

Existe cada vez más una amplia autonomía en la toma de decisiones, antes sólo permitida a los cargos jerárquicos. Se reemplazan las estructuras piramidales y cerradas por "redes" planas, interactivas y abiertas (Tedesco J.C. 1993). Por ello comienza a ser necesario pensar estratégicamente, planificar y responder creativamente a demandas cambiantes; identificar, definir y resolver problemas al mismo tiempo que formular alternativas, soluciones y evaluar resultados; tener conciencia acerca de criterios de calidad y desempeño (Alexim J.C. 1992).

El trabajo ya no es más un proceso aislado. Se trabaja en pequeños grupos articulados entre sí. Se imponen modelos productivos que requieren

de la cooperación e interacción entre los diferentes roles ocupacionales. Estos procesos demandan competencias que permitan una alta capacidad de colaboración entre los trabajadores. Comprender la información y la comunicación oral y escrita y las habilidades requeridas para el trabajo colectivo. Capacidad de liderazgo y de manejo de recursos humanos.

Finalmente, la rápida obsolescencia de las tecnologías exige pensar una recualificación permanente de los trabajadores. Ello requiere desarrollar la capacidad de "aprender a aprender", organizar y planificar la propia formación continua y sostener una predisposición para adaptarse a los cambios permanentes.

Es evidente que la introducción de las nuevas tecnologías y procesos productivos en nuestro país será un proceso lento y que actualmente sólo una mínima cantidad de trabajadores está incorporado a este tipo de organización de la producción. Más aún, no es arriesgado proponer que importantes sectores de la producción aún no han accedido ni siquiera al sistema fordista ya que trabajan en pequeñas unidades de tipo familiar o artesanal.

¿Por qué proponer como eje de una nueva articulación entre educación y trabajo la formación en este tipo de competencias para todos los ciudadanos cuando la mayor parte de ellos, por lo menos por algún tiempo, podría quedar al margen de los cambios? Desde las perspectivas economicistas a las que hacíamos referencia anteriormente esta propuesta carecería de sentido.

Existe un conjunto de razones que nos llevan a plantear que algunos de los elementos centrales de una necesaria redefinición de las relaciones entre Estado, sociedad y educación en una dirección democratizadora, están vinculados con esta propuesta:

a) En primer lugar, porque aun renunciando a la omnipotencia educativa de la década de los '60 que adjudicaba linealmente a la educación la posibilidad de garantizar el acceso al mercado trabajo, no es posible abandonar la responsabilidad de la escuela en torno a generar la empleabilidad de todos los ciudadanos. Dicho en otros términos, en caso de que el modelo de desarrollo socio-económico implique que no se creen vacantes para todos los trabajadores en los puestos ocupacionales de la economía moderna, la educación debe garantizar que todos los argentinos estén en igualdad de condiciones para acceder a ellos. Ello significa que debe ser la capacidad y no el origen socioeconómico el elemento principal para la adjudicación de espacios en la escala ocupacional.

b) En segundo lugar, porque la complejidad del desarrollo de las sociedades actuales exige cada vez más educación, aun para desempeñarse en los segmentos no modernos del mercado laboral. Las capacidades vinculadas con el pensamiento abstracto y la formación polivalente, la posibilidad de responder creativamente ante nuevas situaciones y, principalmente, la necesidad de aprender con rapidez nuevos roles ocupacionales, también son necesarias para que desocupados y sub-ocupados puedan encontrar vías alternativas de integración laboral en condiciones laborales dignas (Paiva V. 1982).

c) Por último, porque las competencias que exigen los nuevos paradigmas productivos son cada vez más coincidentes con las necesarias para el desempeño de la participación ciudadana (CEPAL-UNESCO 1992 y Braslavsky C. 1993). Esta aproximación permite proponer el fin de la vieja dicotomía entre formación para el trabajo y formación para la ciudadanía. Las capacidades requeridas para comprender la complejidad de los actuales procesos sociales y para actuar protagónicamente sobre ellos no son diferentes de las que se requieren para participar en los modernos procesos productivos.

Esta es sin lugar a dudas una de las transformaciones más importantes del fin de siglo. La escuela se vuelve a colocar en el centro del debate acerca de la posibilidad de las sociedades de hacer prevalecer las tendencias hacia la integración y la cohesión. De ella depende el acceso a las competencias que requiere el ciudadano moderno para no quedar al margen de la vida democrática y del trabajo productivo. Más aún, en el marco de un modelo social que no nos satisface por las dramáticas tendencias hacia la injusticia y la exclusión social, el mayor desafío para la educación consiste en formar a las mujeres y los hombres con las capacidades como para imaginar y construir un modelo social alternativo. Una sociedad donde el crecimiento, la productividad y la competitividad no sean incompatibles con altos niveles de equidad social.

CAPÍTULO 5

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO PARADIGMA SOCIO-EDUCATIVO

Los procesos que hemos analizado muestran las profundas transformaciones sucedidas en la relación entre Estado, sociedad y educación. Estos cambios exigen el desarrollo de nuevos paradigmas y categorías de análisis que permitan dar cuenta de las particulares características que asume hoy la realidad socioeducativa de la Argentina y de otros países de la región.

Esta necesidad se manifestó a partir de la constatación de que se había acentuado el desfasaje existente entre las teorías socioeducativas y las cada vez más complejas realidades que debían explicar la “crisis de los paradigmas” (Tedesco J. C. 1985) se expresó a través de un conjunto de investigaciones que mostraron que los marcos teóricos tradicionales, predominantes hasta el momento, no estaban en condiciones de abordar satisfactoriamente las problemáticas emergentes de las nuevas situaciones socio-políticas y educativas.

En efecto, desde distintas perspectivas teóricas se propuso que tanto los paradigmas funcionalistas o estructural-funcionalistas como los crítico-reproductivistas habían perdido su capacidad de describir y comprender en toda su complejidad los procesos educativos latinoamericanos. De esta manera fue posible inferir que también había disminuido su potencialidad para señalar las líneas de acción que el Estado y la sociedad debían protagonizar con el objetivo de avanzar en el proceso de democratización educativa.

A pesar de partir de premisas y marcos teóricos claramente antagónicos entre sí, las versiones más representativas de ambas perspectivas coinciden en presentar un enfoque lineal, unidireccional y predeterminado respecto de la función social del Estado en materia educativa. En lo que respecta a los supuestos no compartidos, los mismos radican principalmente en la definición de la naturaleza de las sociedades modernas y, como veremos más adelante, en el carácter que adquiere el Estado en ellas. Estas diferencias se manifiestan particularmente en el análisis del tipo de relación que establecen entre la educación y la sociedad. El sistema edu-

cutivo es visto como el instrumento igualador por excelencia para unos y como una herramienta necesaria para perpetuar las desigualdades sociales, para otros.

Por su parte, la coincidencia en torno a la predeterminación del resultado de la acción estatal, impide a las dos perspectivas citadas analizar en profundidad tanto las condiciones socio-históricas concretas en las que se desarrolla el proceso educativo, como el papel que desempeña el conjunto de los actores sociales involucrados en dicho proceso. Aunque no se encuadra dentro de los objetivos principales del presente trabajo, por su destacada incidencia en la elaboración de las políticas educativas latinoamericanas, consideramos necesario señalar brevemente algunas de las principales características y vertientes de estas visiones.

5.1. LAS PERSPECTIVAS TRADICIONALES

Las perspectivas tradicionales surgen con la fecunda obra de Emile Durkheim y están impregnadas por dos de sus principales preocupaciones: a) cuáles son los mecanismos por medio de los cuales se mantiene la cohesión social en sociedades en las que disminuye fuertemente la solidaridad mecánica y b) cómo se legitima una jerarquización social que responda a una división del trabajo social cada vez más compleja producida principalmente por el avance tecnológico.

En torno a estas funciones Durkheim va a presentar como inalienable el papel del Estado. Respecto a su función colectiva señala: "...si damos algún precio a la existencia de la sociedad y acabamos de ver lo que ella es para nosotros es necesario que la educación asegure entre los ciudadanos una comunidad suficiente de ideas y de sentimientos sin los cuales toda sociedad es imposible; y para que ella pueda producir ese resultado, es preciso, además, que no sea totalmente abandonada al arbitrio de los particulares.

Desde el momento en que la educación es una función esencialmente social, el Estado no puede desinteresarse de ella. Por el contrario, todo lo que es educación debe estar en alguna medida, sometido a su acción. (...) El papel del Estado consiste en separar esos principios esenciales, en hacerlos enseñar en las escuelas, en velar porque en ninguna parte queden ignorados por los niños..." E. Durkheim (1975).

Respecto a su función diferenciadora, agrega: "...Sin cierta diversidad toda cooperación se volvería imposible: la educación asegura esa diversidad necesaria diversificándose ella misma y especializándose (...) Si el tra-

bajo está más dividido, provocará en los niños, sobre un primer fondo de ideas y de sentimientos comunes, una más rica diversidad de aptitudes profesionales..." E. Durkheim (1975).

Homogeneidad y diferenciación se combinan en el papel que Durkheim concibe para el Estado en materia educativa. Estas funciones estarán presentes en el conjunto de los autores que, aun poniendo énfasis en aspectos diferentes, proponen una relación positiva entre la educación y el desarrollo social. Es posible analizar estas perspectivas de acuerdo con la función principal que se le otorga al Estado en materia educativa. Desde algunas vertientes se prioriza el papel del Estado en torno a la construcción del consenso y la legitimidad de las sociedades democráticas; desde otras se considera como principalmente necesario el rol estatal con el objetivo de formar a los ciudadanos para cumplir mejor con sus roles sociales. Otras visiones incorporan la necesidad de hacer más productivos a los individuos y por último están quienes señalaban como imprescindible el papel educativo del Estado para contribuir a construir sociedades más igualitarias dentro del contexto de consenso (García Guardilla, Carmen 1987).

Es la corriente estructural-funcionalista quien más a contribuido a analizar la relación entre Estado y educación desde la perspectiva del consenso y de la adecuación de los individuos a los roles sociales emergentes (Parsons. T. 1985). La concepción de que el Estado utiliza la educación como un mecanismo institucional orientado a adscribir las personas más capacitadas a las posiciones que suponen conocimientos y responsabilidades mayores, sustenta un conjunto de teorías acerca de la estratificación social. Para estas teorías el funcionamiento del sistema educativo garantiza la posibilidad de una movilidad social ascendente que caracteriza a las sociedades modernas.

Algunas visiones, como la de Inkeles (1974) han tenido una particular incidencia en la realidad latinoamericana. Sus estudios acerca del papel educativo del Estado en función de la transformación de actitudes tradicionales por otras más modernas fue tomado como soporte de un conjunto de trabajos que centraron en este tipo de cambio la posibilidad de superar el subdesarrollo por parte de diversos países de la región. Estas concepciones son las que sustentan, entre otras, la obra de Gino Germani respecto del modelo de modernización de nuestras sociedades.

Las perspectivas que se han centrado en los aspectos vinculados con el papel del Estado en la educación en torno a la igualdad de oportunidades han sido denominadas por Karabel y Hasley (1977) como las del "empirismo metodológico". Entre otros, Boudón (1973), Coleman (1966) y Jenks

(1972) han sido algunos de los principales iniciadores de estas concepciones que han incorporado una metodología sofisticada para evaluar el impacto de las políticas educativas en función de la movilidad social. Frente al optimismo meritocrático desarrollado por los análisis funcionalistas tradicionales, estas visiones significaron un importante aporte. Al señalar aspectos sociales e institucionales que obstaculizaban una verdadera igualdad de oportunidades, estas teorías promovieron reformas educativas de cierta profundidad. Entre otras estrategias, iniciaron las recientemente redescubiertas políticas compensatorias en dirección a convertir a los sistemas educativos en un factor de nivelación social.

La perspectivas del papel de la educación en torno a la movilidad social ascendente en América Latina cobraron fuerza a partir de la década de los '60 en la obra, entre otros autores, de Ernesto Shiefelbein, Ana María E. de Babini y Germán Rama.

Por último, la participación del Estado en la educación con el objetivo de aumentar la productividad de las personas surgió de la mano de las teorías del Capital Humano. Representada principalmente por T. Shultz (1986), esta perspectiva contó rápidamente con el apoyo de instituciones que, como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), enfatizaron que el objeto principal de la educación era el desarrollo económico. La educación debía dejar de ser vista por los Estados con el concepto de bien de consumo para transformarse en una inversión sustitutiva para el crecimiento de los países. De acuerdo con esta teoría, las desigualdades de ingresos entre los individuos, y por lo tanto su diferente aporte a la productividad del país, se debía a los distintos niveles de capacidad productiva. Esta capacidad estaba correlacionada con los años de escolaridad de cada persona.

Habiendo surgido con la necesidad de explicar el diferente desarrollo de las naciones después de terminada la Segunda Guerra Mundial, el centro de interés de la teoría del capital humano giró en torno a justificar la inversión educativa a partir de las tasas de retorno social e individual que ella generaba. Trabajos como los de Becker (1967), Carnoy (1967) y Blaug (1970) proporcionaron criterios para la elaboración de políticas desde el sector público. Estos criterios estaban dirigidos a garantizar una asignación más eficiente de los recursos en función de las tasas de retorno diferenciales que se esperan al invertir en cada uno de los niveles del sistema educativo. Al mismo tiempo, las políticas educativas fueron concebidas como una de las principales estrategias para la incorporación al mercado de trabajo de numerosos sectores que, en los países periféricos, se urbaniz

aron rápidamente. La creencia en que la desocupación de los trabajadores menos calificados obedecía al tipo oferta (con pocos años de escolaridad) y no a problemas de la demanda de mano de obra jugó un papel destacado en este sentido.

Las teorías del Capital Humano tuvieron y aún hoy mantienen una gran influencia en los países de América Latina. Siendo uno de los pilares de las concepciones desarrollistas, fueron impulsadas por organismos internacionales que, como la CEPAL, han tenido una fuerte presencia en la región. De hecho, durante la década de los '60 la inversión en educación se convirtió en un condicionante del acceso a un conjunto de alternativas de asistencia financiera e inversiones por parte de los países centrales.

Uno de los principales exponentes de estas perspectivas en nuestra región ha sido José Medina Echavarría (1973) quien relaciona la inversión en educación con las posibilidades de planificar el crecimiento económico sostenido. Para Medina Echavarría la educación es principalmente un "factor de desarrollo económico al poner en estrecha conexión el análisis de las necesidades educativas con las urgencias de un previsible cuadro ocupacional dentro de determinados horizontes de desarrollo".

A esta altura del análisis es posible proponer que el conjunto de las teorías funcionalistas y estructural-funcionalistas respecto de la vinculación entre Estado y educación han perdido una importante porción de su capacidad explicativa en Latinoamérica a partir de mediados de la década de los '70. Distintos factores han confluido para que las perspectivas que enfatizaban la relación positiva entre Estado, educación y crecimiento entraran en crisis. Algunos de estos factores tuvieron que ver con las dificultades que afrontaron estas teorías en los países centrales cuando un conjunto de los objetivos propuestos para los sistemas educativos fueron cubiertos (integración, ciudadanía, universalización de la escolaridad, crecimiento económico, modernización, etc). En estos países surgieron otro tipo de teorías que analizaremos seguidamente y que criticaron fuertemente las concepciones igualitaristas de la educación a partir de enfatizar su capacidad de reproducir las desigualdades.

Junto con estos factores, desde la región también se comenzaron a cuestionar los supuestos teóricos que sustentaban estas visiones. El elemento desencadenante fue, sin lugar a dudas, la crisis económica a la que ya hemos hecho referencia en capítulos anteriores.

La crítica situación socio-económica y política de Latinoamérica mostró facetas que contradecían los supuestos teóricos de las concepciones optimistas de la educación:

- a pesar de haber crecido sustancialmente los sistemas educativos, subsistían en la región fuertes desigualdades económico-sociales;
- la rigidización de los sistemas de estratificación social y la falta de alternativas ocupacionales para sectores de la población con alto nivel de escolaridad cuestionaron el papel de la educación en torno de la movilidad social ascendente;
- los cruentos enfrentamientos políticos internos que se sucedieron en un conjunto de países pusieron en tela de juicio el rol homogeneizador de la escuela en torno a la transmisión de valores nacionales comunes;
- la existencia de gobiernos de corte autoritario condicionó la capacidad de las instituciones educativas en torno a la formación ciudadana;
- finalmente, la diferentes tendencias que adoptaron la curva de crecimiento del sistema educativo (ascendente) y la de crecimiento económico (descendente) dejaron sin argumento a las perspectivas que afirmaban que la educación era el sustento principal del desarrollo económico ocurrido en las últimas décadas.

Los paradigmas que sostenían visiones optimistas de la relación entre el Estado y la educación, aun sin perder totalmente su vigencia en el imaginario social, dejaron de incidir fuertemente en los supuestos conceptuales que avalaron las políticas educativas de la época.

5.2. LOS PARADIGMAS CRÍTICO-REPRODUCTIVISTAS

Es evidente que el impacto de las teorías crítico-reproductivistas en la región fue menos significativo que el que obtuvieron las perspectivas recientemente analizadas. Su incidencia fue particularmente menor como insumo para la elaboración de políticas educativas desde el aparato estatal. Sin embargo, por su influencia ideológica en amplios sectores de la comunidad académica y en grupos con gran predicamento en la conformación de las opiniones de la comunidad educativa es necesario detenernos brevemente en su análisis.

Como señalamos anteriormente, su principal diferencia respecto a las visiones funcionalistas radicó en la concepción del Estado y en la función que éste adjudica al sistema educativo. Dentro de este marco conceptual, la escuela es analizada como uno de los mecanismos más idóneos para reproducir un sistema social cuya desigualdad se originaría en una división social del trabajo determinada por relaciones de dominación. En este caso, el Estado no representaría al conjunto de la sociedad ni aspiraría al

bien común, sino que se presentaría como un instrumento en manos de las clases o grupos dominantes.

Es posible diferenciar las perspectivas crítico-reproductivistas según el distinto énfasis que otorgan al papel de la educación en torno a las diferentes dimensiones a través de las cuales opera el mecanismo de la reproducción. Algunas de ellas centran su atención en el rol económico; otras lo hacen en los aspectos ideológico-culturales.

El eje central de las primeras perspectivas se orienta hacia el análisis del principio de correspondencia que existiría entre el sistema educativo y el sistema económico de una sociedad. La función de la escuela sería crear una apariencia "falsamente meritocrática" que legitimaría la reproducción de las relaciones de producción. En este marco, el papel principal de la escuela sería "inculcar a los estudiantes las conductas apropiadas para ocupar roles sociales en la estructura jerárquica de la sociedad y el trabajo capitalista" (Ornellas 1994). El mecanismo a través del cual se cumple con este objetivo es analizado en profundidad por Bowles y Gintis (1976). Según los autores "... el sistema educativo ayuda a integrar a la juventud al sistema económico (...) mediante una correspondencia estructural entre sus relaciones sociales en la educación no sólo acostumbra al estudiante a la disciplina del lugar de trabajo, sino que desarrolla los tipos de comportamiento personal, estilos de auto-presentación, la auto-imagen y la identificación con la clase social, que son componentes cruciales de la adecuación al puesto de trabajo...". Al mismo tiempo, las desigualdades entre las escuelas de acuerdo con el sector social que concurre a ellas, contribuiría a generar un ambiente adecuado a la jerarquía para la cual se los forma.

Desde la perspectiva de la reproducción ideológica, algunos de los exponentes más importantes han sido Louis Althusser, P. Bourdieu y J. Passeron. Al contrario de lo planteado por Durkheim, estos autores proponen que el Estado no selecciona valores y conocimientos comunes y consensuados por toda la sociedad para distribuirlos homogéneamente a través de sistema educativo. Selecciona sólo una parte del universo cultural y es aquél que está vinculado con las perspectivas de los sectores dominantes. Para Althusser (1974) la educación se convierte en un aparato ideológico del Estado, ya que para la reproducción de la fuerza de trabajo no sólo es necesario reproducir su calificación sino también una "reproducción de las reglas del orden establecido". Aun sosteniendo una cierta autonomía de la Acción Pedagógica, Bourdieu y Passerón (1977) señalan que "todo Sistema de Enseñanza debe sus características al hecho que es necesario

producir y reproducir por los propios medios institucionales, un arbitrario cultural que contribuye a la reproducción de las relaciones entre los grupos o clases sociales".

Es posible afirmar que los aspectos positivos de estas teorías estuvieron vinculados con la incorporación de un marco crítico para el análisis de una realidad escolar hasta el momento excesivamente idealizada. De hecho, promovieron un conjunto de investigaciones que posibilitaron el estudio de los mecanismos a través de los cuales el sistema educativo, lejos de cumplir con su misión igualadora, contribuiría a perpetuar y legitimar situaciones de privilegio y dominación.

Sin embargo, las perspectivas crítico-reproductivistas encontraron serias dificultades para dar cuenta de otro conjunto de procesos que se desarrollan en el sistema educativo. Su principal limitación se centró en su incapacidad para explicar el crecimiento sostenido y permanente de la demanda educativa por parte de los sectores populares y en comprender las potencialidades democratizadoras que conlleva este proceso. ¿Por qué los grupos más carenciados exigirían una mayor participación en un sistema educativo cuyo principal objetivo es perpetuar su situación de subordinación? (Filmus, D. 1989).

En este sentido Beatriz Sarlo enfatiza que los sectores populares en nuestro país encontraron en la escuela una institución que les brindó herramientas para afirmar su propia cultura sobre bases mucho más variadas y modernas que las que les permitía su experiencia inmediata y sus saberes tradicionales: "...Con la adquisición de saberes que desconocían y que no pertenecían naturalmente a su mundo inmediato, los sectores populares no se adecuaban como robots a los contenidos de una cultura dominante, sino que también cortaban, pegaban, cosían, fragmentaban y reciclaban..." (Sarlo B. 1994).

Otro de los obstáculos insalvables de las teorías crítico-reproductivistas fue el análisis del rol docente. Al circunscribir su actividad a la reproducción de un arbitrario cultural, asoció su papel a la defensa de los intereses de los sectores dirigentes. Al respecto parece evidente que educador y educando no pueden ser vistos únicamente como una proyección de sujetos sociales o políticos (en este caso dominantes y dominados) sin empobrecer notoriamente las perspectivas de análisis del vínculo pedagógico (Puiggrós A. 1995).

Por otra parte, nos permitimos proponer que la importante capacidad crítica de estos marcos teóricos no encontró un correlato en la elaboración de propuestas alternativas a la hora de definir funciones transformadoras

para el Estado y la sociedad en materia educativa (Ibarrola M. 1994 y Tedesco J.C. 1985). En muchos casos las denuncias de los mecanismos reproductores del sistema educativo fueron utilizadas por distintos sectores para proponer alternativas desescolarizantes en América Latina. De esta manera, mientras que los grupos históricamente marginados pugnaban por ingresar al sistema educativo, desde perspectivas supuestamente democratizadoras se postulaba la conveniencia de su desaparición. La limitación propositiva de estas concepciones quedó en evidencia en el transcurso del debate acerca de las políticas educativas a aplicar por los procesos de democratización política que se desarrollaron en los países de la región en los últimos años.

5.3. ELEMENTOS PARA LA EMERGENCIA DE UN NUEVO PARADIGMA

El retorno de la vigencia de las instituciones democráticas en Latinoamérica significó la recuperación de la capacidad para desarrollar investigaciones socio-educativas por parte de las gestiones públicas y de la comunidad académica. Estos trabajos se han encontrado con la dificultad que implica no contar con marcos teóricos que permitan comprender en profundidad los nuevos procesos socio-educativos. Sin embargo, el aporte más importante de estas investigaciones no se ha concretado en dirección a debatir con las teorías que consideraban inadecuadas o por lo menos incompletas para poder interpretar la nueva realidad. Después de muchos años en que la investigación empírica resultó escasa, la mayor parte de los trabajos socio-educativos realizados a partir del retorno democrático se han orientado a estudiar empíricamente y con rigurosidad metodológica, cuál es la función social que está desempeñando la educación y su nueva relación con el Estado y la sociedad.

Se podría decir que en la lectura de un conjunto de estos trabajos se observa una mirada ecléctica respecto a los grandes paradigmas tradicionales. Este eclecticismo ha llevado a combinar categorías de análisis y metodologías de investigación anteriormente excluyentes entre sí. También ha posibilitado la utilización en una misma obra de marcos teóricos aportados por autores que, aun proveniendo de corrientes tradicionalmente opuestas, permiten obtener visiones complementarias de la realidad educativa.

Es posible postular que en realidad estos trabajos se inscriben más en lo que Láktos (1975) ha definido como Programas de Investigación Cien-

tíficos (PICs). Los PICs hacen referencia a investigaciones que se sustentan en un “núcleo fuerte” de axiomas y teoremas que permiten avanzar hasta enunciados singulares, sin necesidad de sostenerse en un paradigma propiamente dicho (Aguiar, C. 1985).

La característica singular de este movimiento es la elaboración de marcos de análisis acotados (pero no por ello poco profundos) para dar respuestas a preguntas también acotadas. Las problemáticas escogidas ya no están únicamente vinculadas a la necesidad de legitimación o de denuncia del papel del sistema educativo. Se orientan principalmente hacia aquellos núcleos temáticos que exigen el sustento de la investigación empírica para potenciar los efectos democratizadores de la educación. Es por ello que su vinculación con la toma de decisiones y con las políticas y acciones de los diferentes actores involucrados en el proceso educativo es cada vez más estrecha. En este sentido cabe acotar que estas investigaciones no sólo están vinculadas a las necesidades de implementación de las políticas públicas. Muchos trabajos empíricos están dirigidos a brindar elementos para desarrollar orientaciones y articular demandas de sectores que, como los sindicatos docentes, el mundo empresarial, el movimiento cooperador, etc., han adquirido un rol más activo en el debate pedagógico.

¿Es posible proponer que el análisis de las perspectivas teóricas expuestas implícita y explícitamente en estas investigaciones nos permita anunciar que nos encontramos ante el surgimiento de un nuevo paradigma socio-educativo que genera mejores condiciones para dar cuenta de nuestra realidad?

Creemos que es demasiado aventurado dar una respuesta afirmativa a esta pregunta. Sin embargo, es posible plantear que existe un conjunto de elementos que conforman un núcleo básico de marcos conceptuales para el análisis de las implicancias sociales de los fenómenos educativos. Siguiendo un conjunto de sistematizaciones realizadas recientemente (Filimus, D. 1987, Braslavsky C. y Filimus, D. 1988 y Tedesco J.C. 1993) es posible describir sintéticamente algunos rasgos comunes que se encuentran en este núcleo básico.

A) NO ES POSIBLE PROPONER UNA FUNCIÓN SOCIAL UNIVERSAL Y PREDETERMINADA PARA LA EDUCACIÓN RESPECTO DE SU RELACIÓN CON LA SOCIEDAD.

Esta afirmación significa partir de la idea de que la función social de la educación es un fenómeno específico de momentos históricos y países también específicos. J.C. Tedesco ha señalado con acierto que el surgimiento de los paradigmas descriptos anteriormente en los países centrales

estuvo vinculado a “la evolución de los problemas reales que enfrentaban las sociedades desde el punto de vista educativo” (Tedesco, 1985). En nuestros países, en cambio, estas perspectivas fueron adoptadas en forma acrítica y aplicadas en realidades sumamente diferentes a las que dieron lugar a su génesis.

Sólo definiciones tan generales y abarcativas como la de Durkheim en el sentido de que la “educación es la acción ejercida por las generaciones adultas sobre aquellas que no han alcanzado todavía el grado de madurez necesario para la vida social” (Durkheim 1975), mantienen su vigencia. Pero precisamente su alto nivel de generalidad se convierte en el elemento que limita su capacidad explicativa respecto a los procesos educativos particulares.

El enunciado (A) está señalando que para las concepciones emergentes, el papel del Estado en torno a la contribución de la educación a la reproducción del orden social vigente o a la transformación social sólo puede ser definido a partir del análisis concreto de realidades socio-históricas concretas. Lo mismo se puede decir respecto del rol de la educación en función de promover la igualdad de oportunidades o la discriminación social; el crecimiento o el retroceso del desarrollo económico de los países y del aporte hacia una cultura autoritaria o hacia una cultura democrática y pluralista (Braslavsky C. y Filmus D. 1988).

b) EL RESULTADO DEL PROCESO EDUCATIVO RESPONDE A LAS ACCIONES DEL CONJUNTO DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS Y NO SOLO DE LA VOLUNTAD DEL ESTADO.

Los marcos teóricos provenientes del funcionalismo o del crítico-reproductivismo perciben el ámbito educativo principalmente como el resultado de las políticas definidas por los sectores dirigentes o dominantes. El Estado es el actor privilegiado de los procesos educativos, ya sea para promover el crecimiento y la igualdad, o para la reproducción social y cultural. En aquellos casos donde los participantes del proceso educativo son concebidos como sujetos del proceso, sólo son percibidos como actores individuales. Esta es la perspectiva de la teoría del capital humano, por ejemplo, en la cual los ciudadanos son rescatados a partir de su “racionalidad económica frente al mercado”. Es esta racionalidad la que los induce a invertir desde una lógica individual en su propia educación con el objeto de ser recompensados con la tasa de retorno correspondiente (Frigotto G. 1984).

Siguiendo los aportes de Touraine, recuperar el protagonismo de los actores no significa dejar de reconocer el papel privilegiado de los grupos

dirigentes en la organización de la reproducción económica y cultural de la sociedad. Pero existe mucha distancia entre este reconocimiento y la idea de una materialización coherente y sin fisuras de una ideología dominante a través del sistema educativo. Tampoco significa diluir el actor social en la suma de las voluntades individuales o “encerrar al actor en el rechazo de lo social en nombre de lo no social”. Por el contrario, implica entenderlo en el marco de las relaciones sociales y del movimiento social de los cuales forma parte (Touraine A. 1987).

En este sentido, concebir el ámbito educativo como un espacio que se configura a partir de acciones múltiples significa por ejemplo, retomar los planteos que, desde las teorías de la resistencia, enfatizan la capacidad de “resistencia simbólica” de los actores escolares frente a la hegemonía cultural dominante (Giroux H. 1992). Al mismo tiempo permite revalorizar el papel que juegan las demandas populares por la democratización de la educación (Malta Campos M. 1988 y Filmus D. 1989). Desde esta concepción, la ampliación de las oportunidades educativas y la propia selección de valores, conocimientos y habilidades que el sistema transmite no dependen sólo de la voluntad oficial. La sociedad, a través de una multiplicidad de actores (maestros, alumnos, agentes burocráticos, padres, gremios, lobbies, etc.) deja de ser una mera reproductora para transformarse en productora, creadora y recreadora de estos procesos. Aun sin renunciar al análisis del peso que conservan las estructuras, esta perspectiva implica repensar a la educación como un espacio de contradicciones y conflictos que nos permite acotar el primer enunciado (a): entre otras razones el proceso educativo es específico de espacios regional e históricamente determinados, por la particular configuración, correlación de fuerzas y articulación de los intereses de los distintos actores colectivos e individuales que intervienen en él en cada uno de los procesos.

Sin lugar a dudas, la profundización del análisis de las implicancias del enunciado (B) nos lleva a enfrentarnos con uno de los grandes desafíos pendientes para la sociología contemporánea: encontrar el punto de confluencia entre el peso de las estructuras y la incidencia de las voluntades individuales en la determinación de los procesos sociales (Bourdieu P. 1993 y Touraine A. 1987).

c) Es necesario concebir el proceso educativo como un fenómeno en el que interactúan distintas dimensiones: una social y otra individual.

Los aspectos implicados en el enunciado (B) exigen no agotar el análisis de la función del sistema educativo en sólo una de las dimensiones

planteadas en (C). Es precisamente la posibilidad de complementar ambos enfoques la que permite que un conjunto de investigaciones sustentadas en supuestos vinculados con estos elementos teóricos (Gallart M.A. 1994; Jorrat J. 1994) comprueben que en determinadas condiciones y en un mismo momento la educación puede ser “... un factor de reproducción social y a su vez de progreso personal para importantes sectores de la población...” (Braslavsky, C. y Filmus, D. 1985).

Por otra parte, desde una perspectiva diferente, pero en el intento de aportar a esta misma problemática, se están procurando complementar las tradicionales miradas macro-sociales con los enfoques a nivel micro-institucional. En esta dirección, en los últimos años muchos investigadores han asumido el desafío metodológico de retomar para el análisis de los procesos educativos, los estudios etnográficos introducidos en la década de los '60 por investigadores como Cicourel y Garfinkel. Ello requiere en muchos casos incorporar el concepto de vida cotidiana (Heller A. 1987), ya que es uno de los elementos teóricos que más puede aportar al análisis de lo heterogéneo y particular de los procesos educativos. Como señalan Rockwell y Ezpeleta: “Al integrar lo cotidiano como un nivel analítico de lo escolar, consideramos poder acercarnos de modo general a las formas de existencia material de la escuela, y revelar el ámbito preciso en que los sujetos particulares involucrados en la educación experimentan, reproducen, conocen y transforman la realidad escolar” (Rockwell E. Y Ezpeleta J. 1989).

De esta manera, junto con los aspectos “documentados” de la escuela, que se refieren fundamentalmente a su existencia como institución o aparato estatal, se revaloriza la historia o existencia “no documentada” de la escuela. En esta dimensión cotidiana los maestros, alumnos y padres se apropián de los apoyos y las prescripciones estatales y construyen “cada escuela” en una particularidad que le es específica (Rockwell E. Y Ezpeleta J. 1989).

D) EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO “HOMOGENEIZADOR” DE LA EDUCACIÓN EXIGE PROMOVER PROCESOS EDUCATIVOS HETEROGÉNEOS.

Tal como fue señalado con anterioridad, el paradigma que dio origen a nuestro sistema de educación básica se constituyó en base al supuesto de que la garantía del acceso a niveles similares de educación para la conformación de la ciudadanía estaba dado por la homogeneidad de los procesos escolares (Cassasus, J. 1989).

En la práctica este supuesto no funcionó en la dirección prevista. En primer lugar, porque una oferta educativa similar en cuanto a su estructura institucional y curricular no logró procesar las diferencias de origen de los alumnos de manera que se produjeran resultados iguales o equivalentes. En segundo lugar, porque la pretendida igualdad de la oferta sólo existió en la normativa. Como hemos analizado en capítulos anteriores, el sistema educativo se segmentó de tal forma que brindó diferenciales calidades de educación según el origen socioeconómico de los niños.

Las concepciones emergentes proponen analizar la realidad socio-educativa tomando en cuenta la distinción entre desigualdad y diferenciación. Garantizar la integración y la equidad implica "eliminar la desigualdad, pero no la diversidad" (Tedesco 1993). Ello significa tomar en cuenta las diferencias de origen, en dirección a generar mejores condiciones de aprendizaje a quienes provienen desde peores puntos de partida. Al mismo tiempo supone, en particular en América Latina, la valoración de la diversidad cultural y la articulación de esas diferencias como elementos centrales de la institución educativa (Frigerio G. 1993).

Esta interpretación de los conceptos de desigualdad y diferenciación permite utilizar otras categorías de análisis para el estudio de algunos de los procesos educativos más difundidos en la región: la descentralización, la creciente autonomía de las instituciones y la evaluación estandarizada de la calidad educativa.

E) LA EDUCACIÓN ES UN FACTOR NECESARIO PERO NO SUFFICIENTE PARA GARANTIZAR EL OBJETIVO DE COMBINAR CRECIMIENTO ECONÓMICO CON JUSTICIA SOCIAL.

La reciente propuesta de la CEPAL-UNESCO coloca a la educación y a la producción del conocimiento como una de las condiciones imprescindibles pero no suficientes para incrementar la competitividad económica y la equidad social, fortalecer los procesos democráticos y propiciar la sustentabilidad ambiental de los países de la región. De esta manera intenta apartarse tanto del optimismo pedagógico de los paradigmas desarrollistas, como del pesimismo educativo de las concepciones reproductivistas.

Esta perspectiva implica la imposibilidad de estudiar el impacto de los procesos socio-educativos al margen de analizar las consecuencias más globales que produce la aplicación de un determinado modelo socio-económico. Parece ser tan cierto que la educación por sí misma no se puede constituir en la estrategia excluyente para lograr el crecimiento con equi-

dad, como que estos objetivos tampoco pueden ser alcanzados sin el aporte de la educación.

Afirmar que la educación es un factor necesario pero no suficiente significa analizar su función social concreta sin "expectativas desmesuradas" (Braslavsky C. Y Filmus D. 1988), tomando en cuenta las limitación que provienen del modelo social vigente. Al mismo tiempo también significa proponer que existe un innegable aporte específicamente pedagógico a las posibilidades de democratización y desarrollo integral de la sociedad.

CAPÍTULO 6

¿PARA QUÉ EDUCAR EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI?

Los elementos recientemente señalados nos colocan en mejores condiciones para comprender la naturaleza de la actual crisis y para plantear ejes de un debate acerca de cuál es el papel que la sociedad requiere del sistema educativo.

En este sentido, es posible proponer que uno de los factores centrales de la falta de respuestas de la escuela a las actuales necesidades del desarrollo social es la ausencia de definiciones consensuadas acerca de cuál es la función que debe desempeñar la educación de cara a los desafíos de fin de siglo. Como hemos analizado en el capítulo anterior, la pérdida de vigencia de las concepciones que enfatizaban el aporte de la educación al crecimiento económico en la década de los '70, no significó el surgimiento de un nuevo marco conceptual que planteara una relación positiva entre educación y desarrollo social.

Los enfoques pesimistas del papel de la educación exponen su arsenal de argumentos: En un mundo que avanza hacia la globalización cultural, donde las fronteras nacionales tienden a desaparecer, donde los medios de comunicación se convierten en el mecanismo socializador por excelencia, donde el desarrollo científico-tecnológico parece contribuir al estrechamiento del mercado laboral, donde las identidades tienden a conformarse principalmente de acuerdo con las capacidades de consumo, donde el peligro de marginación social crece cotidianamente, donde la velocidad del "zapping", de los videoclips o de los videojuegos fomenta la cultura de lo efímero... ¿es necesaria la educación ?

Anteriormente hemos corroborado que la escolaridad es un factor importante para lograr acceder a mejores oportunidades laborales. ¿Alcanza esta constatación del beneficio que individualmente se obtiene a través de la educación para justificar la acción de Estado y sociedad en favor de ella? ¿O quizás sea posible afirmar que la defensa de la educación se haya convertido únicamente en una reivindicación corporativa de los educadores? ¿Cómo justificar que el gasto educativo se encuentre a la cabeza de las erogaciones fiscales de los países latinoame-

ricanos? ¿Cómo argumentar la necesidad de mayores esfuerzos y recursos sociales a favor de la educación, si no está claro para qué sirve?

¿Para qué educar en la Argentina de los albores del siglo XXI?

En torno a qué objetivos es posible hoy hacer converger las voluntades necesarias para promover las transformaciones que permitan emerger de la larga crisis educativa?

Quizás no podamos brindar respuestas acabadas a este interrogante. Pero sí intentaremos avanzar en la sistematización de un conjunto de elementos crecientemente consensuados en torno de los cuales es posible proponer las principales funciones de la educación para la construcción de la Argentina de fin de siglo. Nos referimos a cuatro ejes vertebradores: A) la identidad nacional, B) la democracia, C) la productividad y el crecimiento y D) la integración y la equidad social.

A) EDUCAR PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA IDENTIDAD NACIONAL

Uno de los principales desafíos educativos del momento es la recuperación del papel de la escuela en torno a la consolidación de la identidad nacional. Ya hemos hecho referencia al lugar central que ocupó esta problemática en la etapa del surgimiento del Estado nacional. Es posible proponer que su lugar entre las tareas actuales no es menos importante. Nuestra identidad como nación depende, en gran parte, de la capacidad del sistema educativo para crear, recrear y transmitir a todos los argentinos los valores, pautas culturales y códigos comunes. Quedar marginado de estos valores, pautas o códigos implica al mismo tiempo quedar excluido de la posibilidad de participación en importantes esferas de la vida nacional. Aunque son poderosos mecanismos socializadores, los medios de comunicación de masas no garantizan esta función. Por el contrario, la actual indiferenciación de los mensajes producto de la universalización de los códigos de los medios masivos plantea nuevos problemas a la construcción de las identidades nacionales. Es la escuela quien está en condiciones de integrar culturalmente a través de su accionar cotidiano.

Dos objeciones se suelen anteponer a esta propuesta. La primera de ellas hace referencia a la identidad nacional como algo heredado, ya construido por quienes forjaron la Nación. No como una preocupación permanente. Esta es una visión estrecha de los mecanismos de construcción de las identidades comunes. El pasado compartido es sólo uno de los elementos constitutivos de la nacionalidad. Tan importante como este factor es la definición conjunta de los principales problemas del presente y la

construcción también compartida de un proyecto futuro. Justamente ésta fue la estrategia exitosa de la Generación del 80. No había en aquel entonces un pasado necesariamente común para todos los habitantes de este suelo. La consolidación del sentimiento nacional estuvo más vinculada a la posibilidad de incorporar a distintos grupos sociales a un proyecto nacional hegemónico que a la apelación al acervo y la conciencia histórica (Rouquie, A. 1982).

La segunda de las objeciones es planteada desde las perspectivas que vaticinan que la globalización y la universalización acabarán con las identidades nacionales o regionales. Por el contrario, es posible sostener que el fortalecimiento de las identidades nacionales es necesario para garantizar que el proceso de integración planetaria no sea el resultado de la imposición de la voluntad de algunos países sobre otros. Sólo se puede integrar lo diferente, aquello que tiene personalidad propia. Un proceso basado en la pérdida de la identidad nacional conduce a la disolución, no a la integración. Es necesario señalar que en muchos casos los valores considerados como universales por quienes monopolizan los mercados culturales a nivel global, no son tales. Son los valores nacionales de aquellos países que por su situación de privilegio están en condiciones de convertir su “arbitrario cultural” en el universo de los valores, códigos y significados posibles (Bourdieu, P. y Passeron, J. 1977).

Fortalecer la identidad nacional no es incompatible con una integración más activa al escenario mundial. De hecho, los procesos exitosos de integración regional, como el de la Comunidad Económica Europea, muestran al mismo tiempo procesos muy interesantes de revalorización de las culturas nacionales y locales.

Por otra parte, es importante destacar que la concepción de identidad nacional que está implícita en esta propuesta no presupone la negación de las identidades y culturas particulares. Ello marca una diferencia respecto de una “tradición” de nuestro sistema educativo. La necesidad de aportar a la construcción de la Nación implicó en muchos momentos una escasa atención de nuestras escuelas al respeto de las identidades regionales, sociales y étnicas. En la actualidad y siguiendo a A. Touraine (1995) se debe rescatar una acción educativa que permita la integración cultural a partir del reconocimiento de las diferencias: “...¿Para qué sirve la escuela si no es capaz de hacer que niños y niñas formados en medios sociales y culturales diferentes comparten el espíritu nacional, la tolerancia y la voluntad de libertad?...” Pero no se trata solo del reconocimiento de la heterogeneidad, se trata de utilizarla como elemento pedagógico. Si el otro es distinto,

es posible aprender cosas de él (Mayor Zaragoza 1995). En palabras de Emilia Ferreiro (1994) “Transformar la diversidad conocida y reconocida en una ventaja pedagógica: ese me parece ser el gran desafío para el futuro”.

En esta dirección la identidad nacional no significa uniformidad cultural. Por el contrario, es unidad en la diversidad. En el caso argentino, este aspecto está enfatizado porque el elemento estructurador de la identidad está determinado por el carácter federal de la Nación.

Por último, la revalorización de la identidad nacional debe convertirse en un factor que sustente la integración regional y sub-regional y no en un elemento alternativo. Cualquier modelo de desarrollo y crecimiento sostenido supone mayores niveles de cooperación e interdependencia con otras naciones (Frias, P.J. 1972) y en particular con las de la región. El atraso relativo que existe en los aspectos culturales y educativos del proceso de integración respecto de las temáticas económicas exige un papel más activo de la escuela para vencer los prejuicios propios de la “presunción de superioridad o del estrecho nacionalismo” (Piñon, F. 1993). Estos prejuicios se constituyen muchas veces en uno de los principales obstáculos para las estrategias de integración latinoamericana.

b) EDUCAR PARA LA DEMOCRACIA

A pesar de que el objetivo de la formación para la ciudadanía ha estado presente desde la conformación de nuestro sistema educativo, los períodos en los cuales existieron restricciones al ejercicio de los derechos ciudadanos han sido numerosos.

Los actuales desafíos en torno a la educación para la democracia resultan mucho más complejos. Por un lado, porque es necesario desmontar las culturas autoritarias construidas en las etapas donde no tuvieron plena vigencia las instituciones políticas. Por otro, porque en el marco de creciente complejidad de la sociedad moderna la participación ciudadana requiere de una capacitación que vaya mucho más allá de la alfabetización básica propuesta como objetivo sobre fines del siglo XIX (Tenti E. 1992).

La educación para la democracia debe abarcar, entre otros aspectos, las tres dimensiones en las que, según Claus Offe, se constituye la relación entre los ciudadanos y la autoridad estatal (Offe C. 1990). La primera de ellas tiene que ver con la propia génesis del Estado liberal y hace referencia a la libertad “negativa”. Es decir, la posibilidad de los ciudadanos de hacer valer sus garantías contra la arbitrariedad política o frente a la fuerza y la coacción organizada estatalmente. Esta dimensión siempre presen-

te en el debate respecto de la relación Estado-sociedad civil, adquiere en nuestro país y en la región una relevancia particular. La dolorosa experiencia argentina en torno a la conculcación de los derechos humanos más básicos y sus secuelas en nuestra vida cotidiana exigen que esta problemática se encuentre permanentemente en la formación ciudadana.

“¿Cómo educar después del Proceso?” pregunta Graciela Frigerio (1993), parafraseando las reflexiones de Adorno y Masscheleim respecto de Auschwitz e Hiroshima respectivamente. El desafío de la escuela y los docentes en esta dirección no es pequeño. El compromiso con valores como la vida, la justicia, la verdad y la paz debe adquirir una dimensión superior.

La segunda de las dimensiones a las que queremos hacer referencia es la concepción “positiva” de la libertad. Es la que tiene que ver con la condición ciudadana de ser soberana de la autoridad estatal. En este punto la educación juega un rol preponderante en la formación para la participación política. No sólo en cuanto a ejercer el derecho universal al voto, sino en el conjunto de las instituciones de la vida social. El ciudadano como sujeto activo en los partidos políticos, en las organizaciones gremiales, empresariales, confessionales, vecinales, estudiantiles, etc. que conforman la red que permite el ejercicio cotidiano e inmediato de la participación democrática.

La función de la escuela en esta temática tiene dos vertientes. Por un lado debe brindar la formación en el pensamiento crítico y en el respeto al pluralismo y al disenso como para poder participar en el debate político. Por el otro, debe formar en las competencias y calificaciones necesarias para la comprensión de los procesos sociales, para ejercer la representación y elegir representantes y para la toma de decisiones en torno a las diferentes alternativas de desarrollo económico-social (Ibarrola M. y Gallart M. A. 1994).

Por último, y en el marco de un Estado activo en las políticas sociales, la escuela también debe desempeñar un importante rol en una tercera dimensión del ejercicio de la ciudadanía. Es la que tiene que ver con la participación social como “cliente que depende de servicios, programas y bienes colectivos suministrados estatalmente para asegurar sus medios materiales, sociales y culturales de supervivencia y bienestar” (Offe, C. 1990). Estamos haciendo referencia a la formación en la capacidad de demanda de aquellos bienes que, como la educación, la justicia, la seguridad, la sustentabilidad ambiental, aseguran la posibilidad de una igualdad de oportunidades en pos de alcanzar una mejor calidad de vida.

Algunos aspectos de las dimensiones señaladas exigen la incorporación de contenidos específicos al desarrollo curricular para ser conocidos y aprendidos por los estudiantes con el objeto de que luego puedan hacer valer sus derechos ciudadanos. Otros en cambio, requieren de la modificación de las instituciones escolares en dirección a convertirse en organizaciones profundamente democráticas donde las actitudes de protagonismo se internalicen a partir del ejercicio cotidiano. No hay forma de aprender a participar que no sea participando.

Respecto de los aspectos curriculares, la formación para la democracia no debiera ser partimonio o agotarse en una materia específica. Se trata, como en el caso de la educación moral para Durkheim, de un contenido que debe estar presente en el conjunto de las disciplinas (Tenti, E. 1993). La educación en las prácticas tolerantes y democráticas por su parte representan un particular desafío para los docentes. La práctica pedagógica muestra que cuando se trata de valores los estudiantes no internalizan lo que se les dice, sino las conductas que observan diariamente. No se trata de discursos: el compromiso profundo con este tipo de formación se manifiesta principalmente a través del ejemplo brindado por la actitud cotidiana.

c) EDUCAR PARA LA PRODUCTIVIDAD Y EL CRECIMIENTO

Ya hemos señalado que una de las características principales de las transformaciones ocurridas en los últimos años ha sido el haber colocado a la educación y al conocimiento como uno de los factores principales de la productividad y la competitividad de las naciones. El proceso de globalización de los mercados implica el riesgo de marginación a perpetuidad para quienes queden fuera de este proceso.

Los elementos centrales del crecimiento de las naciones en el último siglo, recursos naturales, capital, tecnología y trabajo han perdido importancia como ventajas comparativas. "Dado que reduce la necesidad de materias primas, trabajo, tiempo, espacio, y capital, el conocimiento pasa a ser el recurso central de la economía avanzada", señala A. Toffler (1992). "Los factores tradicionales de producción, tierra, trabajo y capital se están convirtiendo en fuerzas de limitación más que en fuerzas de impulso. El conocimiento se está convirtiendo en un factor crítico de producción" agrega P. Drucker (1993). Taichi Sakaiya (1994) al definir la "sociedad del conocimiento", también prevé que la importancia del conocimiento estará por encima del resto de los factores productivos: "...la creación de va-

lor-conocimiento muy pronto se va a considerar la palanca principal del crecimiento de la economía social y de la acumulación de bienes de capital".

Otros autores sostienen que actualmente el conjunto de los factores anteriormente mencionados se pueden desplazar alrededor del mundo para instalarse en aquellas regiones en las cuales puedan maximizar sus beneficios. "Dónde se instalen dependerá de quienes puedan organizar la capacidad cerebral para aprovecharlos. En el siglo que se avecina la ventaja comparativa será la creación humana" señala Lester Thurow (1993). En un mundo donde las materias primas y los productos se desplazarán con mucha rapidez "lo único que persistirá dentro de las fronteras nacionales será la población que compone un país. Los bienes fundamentales de una Nación serán la capacidad y destreza de sus ciudadanos" (Reich R. 1993).

El sentido de esta breve compilación de citas es plantear que el debate actual en los países más desarrollados está centrado en la reconversión de sus sistemas educativos para las nuevas condiciones de competitividad. Cabe destacar que no se trata únicamente de promover la creación de una pequeña élite extremadamente educada. Los trabajos mencionados plantean que han tenido más éxito aquellas economías dirigidas principalmente hacia la investigación en nuevos procesos productivos (Japón o Alemania), que aquellas que desarrollaron nuevos productos. No es ésta una distinción meramente técnica, posee consecuencias muy importantes para el diseño de las estrategias educativas y científicas. Explicado con palabras de Thurow (1993): "Si el camino que lleva al éxito es la invención de nuevos productos, la educación del 25% más inteligente de la fuerza de trabajo es decisiva. Si el camino que lleva al éxito es el que está en hacer los productos más baratos y mejor, la educación del 50% inferior de la población ocupa el centro del escenario. Este sector de la población debe abordar esos nuevos procesos. Si el 50% inferior no puede aprender lo que debe ser aprendido, será imposible utilizar los nuevos procesos de alta tecnología".

¿Son estas estrategias viables únicamente para los países centrales? Nos animamos a proponer que no. Las posibilidades de crecimiento sostenido y de aumento de la productividad en los países como el nuestro están íntimamente vinculadas con desarrollo de las capacidades endógenas. Estas capacidades son necesarias tanto para construir una base económica menos dependiente del exterior en cuanto a los productos básicos estandarizados y los de avanzado desarrollo tecnológico, como para una inserción más competitiva en el comercio internacional. En momentos en los que la

apertura de los mercados es una de las características principales de la época, estas capacidades dependen principalmente de las competencias que el sistema educativo sea capaz de desarrollar en el conjunto de los ciudadanos para que estén en condiciones de incorporarse en los nuevos procesos productivos. En nuestro caso, la alta capacitación de los recursos humanos es también una de las principales ventajas comparativas que se puede privilegiar en el marco de la integración sub-regional con el MERCOSUR.

Es importante destacar que el énfasis colocado en el aporte de la educación al aumento de la productividad no implica caer en un enfoque puramente economicista. Las estrategias que plantean combinar competitividad con equidad proponen modelos en los cuales el desarrollo integral permite incorporar a toda la población a sus beneficios. Beneficios que surgen, en primer lugar, a partir de la apertura de nuevas y más calificadas fuentes de trabajo y por lo tanto de alternativas para la integración social para nuevos sectores. En segundo lugar, posibilitan la elevación del nivel de vida de la población. Por un lado, porque permiten el desarrollo de tecnologías y la producción de bienes para resolver en forma más económica y urgente problemas sociales que, como la salud, vivienda, transporte alimentación, etc., tienen larga data. Por otro lado, porque la productividad basada en la incorporación y difusión del progreso técnico permite generar condiciones para una competitividad "genuina". Ello implica frenar la tendencia hacia la competitividad "espuria", que está sustentada en la disponibilidad de uso de mano de obra barata y en la depredación ambiental.

Por último, la ya mencionada coincidencia actual entre las competencias exigidas para el desempeño en el mundo del trabajo y las necesarias para la participación social y política plena, genera una nueva situación. Al formar para la productividad y la competitividad, el sistema educativo también puede estar contribuyendo a la participación de los ciudadanos en el debate acerca del modelo de relaciones laborales, de acumulación y de distribución de los bienes producidos que la sociedad escoge como propio.

d) EDUCAR PARA LA INTEGRACIÓN Y LA EQUIDAD SOCIAL

Hemos visto que la educación ha desempeñado un rol central tanto en los procesos de integración como de acceso a mayores niveles de equidad social en la Argentina. El dinamismo del crecimiento del sistema educativo en distintos momentos históricos fue claramente superior al del resto

de los subsistemas sociales. Por ello se convirtió en el principal pasaporte para la integración social y para la movilidad social ascendente.

La década de los '80 significó la reversión de los procesos de integración social. Producto de la declinación económica y de la crisis del modelo de Estado ya analizadas, se desarrolló en el país una tendencia hacia el aumento de desigualdad y la marginación social.

En este contexto, la función de la escuela en torno a distribuir equitativamente los conocimientos, habilidades y competencias necesarias para la integración social aparece como fundamental. En capítulos anteriores vimos que en los momentos de expansión del mercado laboral, la mayor escolaridad permitió la movilidad social ascendente. En situación de crisis, la educación se convirtió en un mecanismo eficaz para atenuar su impacto. Frente a las tendencias excluyentes que provienen de otros ámbitos de la vida social, particularmente del mercado, actualmente la escuela constituye el único servicio del Estado en condiciones de llegar a la totalidad de la población.

Es necesario enfatizar este factor debido al vertiginoso crecimiento de las tasas de desocupación y de los grupos que conforman la nueva pobreza en los grandes centros urbanos. El peligro de anomia en que se encuentran estos grupos es sumamente alto. Sus características son marcadamente diferentes a quienes integran la pobreza urbana tradicional de la Argentina. Ella estaba compuesta mayoritariamente por los sectores que se aglutinaron en los suburbios de las grandes ciudades, protagonizando los procesos de urbanización que se desarrollaron a partir del crecimiento industrial. El haber llegado a la ciudad les permitió acceder también a un conjunto de servicios de los que antes carecían (salud, educación, etc.) y a organizaciones que, como los sindicatos y los movimientos políticos, los contuvieron y expresaron en sus reclamos. Aun en la pobreza, mejoraron su situación anterior, su integración no fue particularmente conflictiva.

Los sectores recientemente pauperizados, en cambio, ya habían logrado un cierto nivel de participación en los servicios y las organizaciones mencionadas y ahora lo están perdiendo. Expresan su descontento, muchas veces en forma violenta, contra toda la sociedad. No tienen un referente (Estado, empresa, sindicato, etc.) ante el cual manifestar su disconformidad. Tampoco organizaciones que los convoquen. La ruptura del tejido social destruye sus posibilidades de estructurarse solidariamente en función de sus demandas. Muchas veces las sectas o las patotas se convierten en sus principales grupos de pertenencia.

En dirección a estos grupos la escuela debe cumplir una función irreemplazable tanto en torno a la cohesión social como a la igualdad de posibilidades. Aquellos niños y jóvenes que queden actualmente al margen de la escuela o que habiendo accedido a ella no alcancen los saberes que la educación promete, quedarán inexorablemente marginados de las posibilidades de participación laboral y social en el próximo siglo.

¿Cuáles son los elementos mínimos que la escuela debe proveer a todos los habitantes para posibilitar su inclusión social? Recientemente la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos celebrada en Tailandia en 1990 dio un paso importante en dirección a responder esta pregunta al definir las Necesidades Básicas de Aprendizaje (NEBAS). Allí se describieron las NEBAS como “un conjunto de herramientas esenciales para el aprendizaje (lectura, escritura, expresión oral, cálculo, solución de problemas) y los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo. La amplitud de las necesidades básicas y la manera de satisfacerlas varían según cada país y cada cultura y cambian inevitablemente con el transcurso del tiempo”.

Es posible proponer que la principal función del sistema educativo respecto de las posibilidades de aportar a la integración y a la equidad social, está indisolublemente vinculada a su capacidad de satisfacer las NEBAS de todos los ciudadanos argentinos.

Como hemos visto, la democratización de los bienes que promete la educación es condición necesaria, pero no suficiente para una democratización integral de la sociedad. Es por ello que la tarea de articular las acciones educativas con el conjunto de políticas económico-sociales se torna imprescindible para garantizar crecientes niveles de justicia social.

CAPÍTULO 7

Hasta aquí hemos planteado las funciones propuestas para la educación por los diferentes tipos de Estado que tuvieron vigencia en la Argentina del presente siglo y las contradicciones que debe enfrentar el nuevo modelo de Estado que emerge en la década de los '90: el Estado post-social. Analizamos los importantes avances educativos que se produjeron y las promesas aún incumplidas. Sistematizamos las nuevas tendencias que se manifestaron en la evolución del sistema educativo de las últimas décadas; las transformaciones y desafíos que se desprenden de la nueva relación entre educación y mercado de trabajo y algunos elementos necesarios a tomar en cuenta para la elaboración de un paradigma socio-educativo que permita comprender los actuales procesos educativos y proponer estrategias en un sentido democratizador.

En base a estos elementos, en el capítulo anterior hemos definido las cuatro funciones en torno a las cuales consideramos necesario articular el papel de la educación en la Argentina actual.

Es posible ahora volver sobre la pregunta inicial: ¿hacia dónde vamos?

La vertiginosidad de las transformaciones planteadas en la introducción marcan el sino del fin de siglo: la incertidumbre. Enfrentamos el nuevo milenio con la angustia de saber que ya no poseemos teorías sociales que permitan prever un solo horizonte posible. Pero también con la oportunidad que significa saber que si el escenario futuro no está predeterminado, su configuración depende del papel que desempeñen los actores sociales.

Nos permitimos proponer que las características de este escenario estarán definidas, en gran medida, por el sentido que adopte la resolución de una de las principales tensiones que presiden el conjunto de los cambios. Es la tensión producida entre las fuerzas que tienden hacia la exclusión y las que tienden hacia la inclusión. Dicho en otros términos: ¿los beneficios de los avances científico-tecnológicos que logra la humanidad serán para algunos, o para todos? Esta problemática se plantea tanto a nivel de las desigualdades entre los distintos países como a nivel de las relaciones sociales al interior de cada uno de ellos.

En la primera de estas dimensiones, las estadísticas muestran que la brecha en los niveles de desarrollo y bienestar entre los diferentes países

tienden a ensancharse en forma alarmante. Nuestro objetivo principal como Nación radica en alcanzar la capacidad de integrarnos con un sentido protagónico en un orden mundial caracterizado por la globalización de las relaciones. Ello implica dejar de lado tanto las visiones arcaicas que tienden al aislamiento, como las estrategias que plantean modelos de articulación en donde las posibilidades de integración se basan en la renuncia a defender nuestra identidad e intereses.

En la dimensión interna, se trata de desarrollar un modelo social integrador, capaz de contrarrestar las tendencias hacia el aumento de las desigualdades sociales y hacia la exclusión que hemos analizado en el presente trabajo.

En este marco, nos animamos a proponer que la educación está en condiciones de convertirse en la estrategia fundamental de un modelo integrador donde los mecanismos de articulación al orden mundial permitan que el conjunto de la ciudadanía pueda disfrutar de los beneficios del modelo. La posibilidad de que la educación desempeñe este papel depende, entre otros factores, de enfrentar con éxito dos de los principales desafíos que se desprenden de los procesos hasta aquí analizados.

a) El primer desafío consiste en atender con similar énfasis el conjunto de las funciones planteadas para el sistema educativo en el capítulo anterior. Ello implica romper con la histórica tendencia a privilegiar en cada etapa del desarrollo sólo alguna de las dimensiones sociales a las que la educación puede aportar. El aumento de la complejidad e interdependencia de los factores socio-políticos y económicos de fin de siglo exige la generación de la capacidad del sistema educativo de brindar un aporte integral al progreso social. Veamos algunos ejemplos.

Educar para la elevación de los niveles de productividad y competitividad es imprescindible para la integración plena al mercado mundial. Pero en las actuales condiciones de convivencia internacional, es impensable que esta integración pueda efectivizarse al margen de la vigencia de las instituciones democráticas. Al mismo tiempo, una educación centrada en el fortalecimiento del sistema democrático que no contemple su aporte a mayores niveles de equidad, permitirá la agudización de los conflictos de gobernabilidad de nuestro país. Conflictos que, a su vez, cuestionarán la estabilidad institucional.

Educar para la justicia social, sin mejorar las condiciones de competitividad y productividad imposibilitará que se produzcan los bienes y servicios necesarios para garantizar que la prometida equidad permita una elevación del nivel de vida de toda la población. Por último, es impensa-

ble proponer que la integración nacional dependa únicamente de los factores productivos y distributivos. Como hemos visto, es imprescindible el aporte que la educación puede realizar a la construcción de la identidad nacional a partir de la distribución de valores y pautas culturales comunes.

Definir consensuadamente las competencias necesarias para que los ciudadanos puedan participar activamente en estos procesos y asegurar las condiciones materiales y culturales que requiere la práctica educativa para que el conjunto de la población pueda desarrollar estas competencias son las principales tareas del momento. Respecto de la primera de ellas ya se han señalado los importantes avances alcanzados en los últimos años. Pero es en torno a las condiciones escolares concretas, aquellas que harían posible que las transformaciones previstas ingresaran efectivamente a las escuelas y las aulas, donde subsisten hoy la mayor cantidad de asignaturas pendientes.

b) El segundo de los desafíos consiste en generar un nuevo tipo de articulación entre Estado y sociedad que permita convocar la energía social capaz de transformar la educación en la dirección propuesta. Hemos visto que el concepto y la vigencia del Estado-educador es anterior a la idea de un Estado keynesiano, interventor en el orden económico o empresarial. También es anterior al modelo de Estado benefactor redistribucionista, impulsor de políticas sociales y asistencialistas. El origen del concepto de Estado-educador está íntimamente vinculado con la propia construcción de las naciones modernas: las tareas relacionadas con la cohesión social, la gobernabilidad democrática y la adopción de los diferentes roles ocupacionales requeridos por sociedades cada vez más complejas. Las deudas que subsisten respecto de estas tareas más los nuevos desafíos que enfrenta nuestro país sobre fin de siglo permiten proponer, que aun en el contexto de la crisis del Estado social, la acción oficial en el ámbito educativo no debe replegarse. Se requiere sí, mayor eficiencia, racionalidad y dinámica en sus acciones. También una nueva distribución de funciones entre los niveles locales, regionales y nacionales de gestión. Pero de ninguna manera su prescindencia.

Pero, al mismo tiempo, en el capítulo inicial hemos analizado que históricamente la centralidad casi excluyente de la acción estatal en todas las esferas, estuvo relacionada con la debilidad de los otros actores sociales en la Argentina. Este proceso también se observó en el desarrollo educativo desde fines el siglo XIX. La recuperación de la estabilidad democrática, la transformación del Estado y la creciente descentralización de las políticas

públicas pueden ser algunos de los procesos que permitan el fortalecimiento de los actores socio-políticos existentes y el surgimiento de nuevos movimientos sociales. No es posible imaginar que se puedan implementar cambios de la magnitud requerida para sacar a la educación de su estado crítico sin una participación activa de viejos y nuevos actores sociales en la empresa. En este sentido no se trata únicamente de convocar una vez más a la participación formal de la comunidad en la tarea escolar.

Una nueva articulación Estado-sociedad respecto de lo educativo es un proceso pendiente. Las condiciones actuales demandan iniciar un debate en una doble dirección. Por un lado, en la redefinición del sistema educativo (tanto de gestión oficial como privada) como espacio público. Espacio que no se puede confundir con lo puramente estatal ni disolver en la lógica individual del mercado (Hilb L. 1995). Concebirlo como lugar de encuentro entre lo estatal y lo social implica generar las condiciones de gestión para que ello se exprese en distintos niveles de conducción.

Por otro lado, el debate debe incluir la generación de mecanismos que permitan apartar la cuestión educativa de la discusión política y corporativa coyuntural. Anteriormente hemos planteado la magnitud del esfuerzo necesario para el cambio. Ahora agregamos que también se requiere de espacios prolongados de tiempo y de perseverancia y coherencia en las políticas para que las transformaciones sean efectivas. Las nuevas formas de articulación entre Estado y sociedad en materia educativa deberán concebir mecanismos que trasciendan los períodos electorales para garantizar la estabilidad de las estrategias de cambio. La acción educativa de gobierno debe transformarse en política de Estado. Pero la transformación educativa necesaria se concretará exitosamente sólo si como política de Estado se convierte en un Compromiso Nacional capaz de integrar al conjunto de los sectores sociales y políticos.

La historia argentina muestra que cuando la propuesta educativa formó parte constitutiva del proyecto de Nación, se lograron aglutinar las voluntades sociales necesarias para llevarla adelante. Colocar a la educación a la altura de las actuales exigencias requiere realizar transformaciones de una envergadura sólo comparable a las implementadas en aquellos momentos. Se trata de encarar los desafíos de la hora con la convicción de que a través de la epopeya actual por la educación, se define el perfil de la Argentina del próximo siglo.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Aguerrondo, I. y otros. (1992) *Operativo piloto para la validación de ítem para la evaluación de la calidad de la educación*, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Proyecto MEJ/ BIRF, Subproyecto 9. "Mejoramiento y Evaluación de la Calidad de la Educación", Buenos Aires
- Aguiar, C. (1985) *Una evaluación del Programa Nacional de Enseñanza Media desde el ángulo de los programas de investigación científica*. FLACSO, Buenos Aires
- Agulla J.C. (1973) *Educación, sociedad y cambio social*, Ed. Kapelusz, Buenos Aires
- Agulla J.C. (1995) *Una nueva educación para una sociedad posible* Academia Nacional de Educación. Estudios 1, Buenos Aires
- Alexim J.C. (1992) "Las nuevas fronteras de la formación profesional". en *Critica y Comunicación* Nº10, Lima
- Alberguchi R. (1995) *Ley Federal de Educación y transformación educativa* Editorial Troquel. Buenos Aires
- Althusser L. (1974) *Ideología y aparatos ideológicos del Estado Nueva Visión*. Buenos Aires
- Archer, M. (1979) *Social Origins of Educational Systems*. London and Beverly Hills, Sage Publications
- Babini, A. M. E. de. (1976) *La villa miseria y la escuela en Buenos Aires. El medio familiar y el éxito escolar*. Buenos Aires, CICE/Instituto Di Tella
- Babini, A. M. E. de. (1982) "La deserción escolar en Argentina", en *Revista Argentina de Educación*, año I, Nº 1, Buenos Aires
- Babini, A. M. E. de.; Gibaja, R. E. (Comps.) (1994) *La educación en la argentina. Trabajos actuales de investigación*. Editorial La Colmena. Buenos Aires
- Banco Mundial (1988) *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de Política*. Banco Mundial, Washington D.C. EEUU
- Barranco, D.(1986) *Destruir es construir. Anarquismo, educación y problematización de las costumbres de principio de siglo*. Buenos Aires (mimeo)
- Barrington Moore, (1982) *Orígenes sociales de la democracia y la dictadura*. Barcelona.
- Becker (1966) *Human Capital*, Columbia University Press for NBER
- Berger S. (1995) *Mujeres en sus puestos*. Estudios sobre reestructuración socioeconómica y subordinación de género en Argentina. FLACSO .Buenos Aires
- Bernetu, J. y Puiggrós,A. (1993) *Peronismo: Cultura política y educación (1945-1955*, Tomo V, *Historia de la Educación en la Argentina* Editorial Galerna, Buenos Aires
- Berstein, B (1975) *Power and Ideology in Education. Class, Codes and Control*. Schocken Books. N.Y
- Bertoni, A. (1984) Los perfiles de aprendizaje de los alumnos de las escuelas primarias de la MCBA - Área Lengua, Matemática, Estudios Sociales y Ciencias Naturales, MCBA, Secretaría de Educación, Proyecto 3, fichas 1 y 2, Buenos Aires.
- Bertoni, A., Poggi, M. y Teobaldo, M., 1993, Proyecto: De la Evaluación al Mejoramiento: un proceso de construcción de la calidad educativa. Informe de investigación, Dirección de Investigación Educativa, Dirección de Planeamiento, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires
- Bilsky E. (1985) *La FORA y el movimiento obrero* Buenos Aires. CEEAL, 1985
- Birgin, A. y otros (1994) "Quiénes enseñan hoy en las escuelas", en *Las transformaciones en la educación en diez años de la democracia*, Editorial Temis Norma, Buenos Aires. (en prensa)
- Botana, N. (1985) *El orden conservador, La política argentina entre 1880 y 1916*, Serie Biblioteca Argentina de Historia y Política, Nº 6, Hyspanérica, Buenos Aires.
- Boudón (1973) *La desigualdad de oportunidades. La movilidad social en las sociedades industriales*. Editorial Laia. Barcelona
- Bourdieu, P; Passeron, J.C. (1977) *La reproducción; elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, Barcelona, Laia.

- Bourdieu, P. (1993) *Cosas Dichas*. Gedisa, Barcelona
- Blaug (1970) *An Introduction to the Economics of Education*. Allen Lane, The Penguin Press, Londres.
- Bowles S. y Gintis H. (1976) *La instrucción escolar en la América Capitalista*. México, Siglo XXI
- Braslavsky, C., Filmus, D. (1985) *Último año del colegio secundario y discriminación educativa*. Miño y Dávila.
- Braslavsky, C. (1985) *La discriminación educativa en la Argentina*, FLACSO-GEL, Buenos Aires
- Braslavsky, C. (1986) *La responsabilidad del Estado y de la sociedad en la distribución de conocimientos a través de la escuela: El caso argentino en los últimos treinta años*. FLACSO/PBA, Buenos Aires.
- Braslavsky, C. y Krawczyk (1988). *La escuela pública*, FLACSO/Miño y Dávila Editores, Serie Cuadernos, Buenos Aires.
- Braslavsky C. y Filmus D.(1988) *Respuestas a la crisis educativa*. Ed. Cantaro-FLACSO
- Braslavsky, C. (1989) *Autonomía y Anomia en la educación pública argentina*, Serie de Documentos e Informes de Investigación N°142, FLACSO, Buenos Aires.
- Braslavsky, C. y Tiramonti, G. (1990) *Conducción educativa y calidad de la enseñanza media*, FLACSO-Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Braslavsky, C. (1993) *Autonomía y anomia en la Educación Pública Argentina*. Documento para la Discusión N°8. FLACSO.
- Braverman (1986) *Trabajo e capital monopolista*, Zahar, Rio de Janeiro.
- Bravo, H. F (1984) *El Estado y la enseñanza privada*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
- Bravo, H. F (1988) *Basics Constitucionales de la Educación Argentina*, Bibliotecas Universitarias, Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.
- Bronfmayer G. y Casanova R. (1986) *La diferencia escolar*. Kapeluz, Caracas.
- Bronfmayer G. y Casanova R. (1982), *La escuela primaria en Venezuela: clases sociales, circuitos de escolarización y prácticas pedagógicas*, en Cuadernos de Pesquisa N° 42, San Pablo Brasil.
- Brunner, J. (1985) *Cultura autoritaria y cultura escolar*, FLACSO/CHILE, Santiago de Chile
- Bustelo, E. (1993) La producción del Estado de Malestar. Ajuste y política social en América Latina en *Cuesta abajo: los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina* Alberto Minujín (Comp.) UNICEF-LOSADA.
- Calcagno A.(1993) *El Estado en los países desarrollados* CEPAL-ILPES Santiago de Chile.
- Calderón, F y Dos santos, M. (1993) *Veinte tesis y un colorario. Hacia un nuevo orden estatal en América Latina en Estado, nuevo orden económico y democracia en América Latina* Editorial Nueva Sociedad. Caracas. Venezuela.
- Cano D. (1985). *La educación Superior en la Argentina*. FLACSO/ CRESALC/UNESCO. Buenos Aires.
- Cantini J. L.; Van Gelderen A. y otros (1983) *Bases y alternativas para una Ley Federal de Educación* EUDEBA, Buenos Aires.
- Carnoy, M. (1967) "Rates of return to schooling in Latin America", *Journal of Human Resources*.
- Carnoy, M. (1994) "Capitalismo transnacional, cultura y lucha política" en *Sociología de la educación, Corrientes Contemporáneas*, Torres, C.A. González Rivera, G. Miño y Dávila editores, Buenos Aires.
- Cassassus, J. (1989) *Sindicalismo docente, Estado y Educación en América Latina, Informe de Seminario*, PHE, CMPE, Santiago, Chile.
- Cassassus, J. (1994) "Reforma del Estado, Tendencias hacia la Centralización y la Descentralización" en *Revista Latinoamericana de Innovación Educativa*, Año VI, N° 16.
- Casassus, J. b (1994) Presentación en *La construcción de lo local*, Viola Espinola editora. Chile.
- Cavarozzi M. (1983) *Autoritarismo y Democracia*. CEAL. Buenos Aires.
- CEPAL-UNESCO (1992) *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Consejo Federal de Inversiones (1992) *Servicios educativos nacionales en las provincias. Actualización de información básica sobre aspectos administrativos, financieros y edificios*, Buenos Aires.
- Ciencia Nueva, N° 25 (1973). Revista de la Universidad de Buenos Aires
- Coleman, J. S. (1966) *Equality of Educational Opportunity*, Washington, U.S. Dp. of Helth, Educ. Welfare
- Coriat, B. (1992) *Pensar al revés. Trabajo y organización en la empresa japonesa* Siglo XXI. México
- Cortes (1993) *Regulación Industrial y relación asalariada en el mercado urbano de trabajo*. Argentina 1980/90. Mimeo Buenos Aires
- Cortes (1995) *Nivel de empleo y estructura de ocupaciones en el Gran Buenos Aires en los 90*. Latinoamerican Center. Universidad de Florida.
- De Riz, L. (1984) *Proceso, crisis y transición democrática*, Centro Editor América Latina, Buenos Aires.
- Delich, F (1983) Desmovilización social, reestructuración obrera y cambio sindical. en *El poder militar en Argentina 1976/1981* Peter Waldman y Ernesto Garzón Valdez (comp.) Editorial Galerna. Buenos Aires
- Di Tella, G. (1983) *Perón-Perón 1976/1976* Editorial Sudamericana. Buenos Aires
- Durkheim, E. (1985) *Las reglas del método sociológico*, Ed. La Pleyade. Bs. As.
- Durkheim, E. (1975) *Educación y Sociología Península*, Barcelona
- Drucker, P. (1993) *La sociedad post-capitalista*. Editorial Sudamericana. Buenos Aires
- Entel, A. (1988) *Escuela y conocimiento*, Cuadernos FLACSO, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Espinola, V. (1994) *La construcción de lo local*, Viola Espinola editora. Chile
- Espinola, V. (1994) "La descentralización Educativa en Chile. Continuidad y Cambio de un proceso de Modernización" en *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, Año VI, N°16.
- Ferrer, A. (1982) La economía Argentina bajo una estrategia "preindustrial" 1976-80 en *Argentina hoy* Alain Rouquié (Comp.) Ed. Siglo XXI, Buenos Aires
- Filmus, D. y Braslavsky, C. (1985) *Último año de escuela secundaria y discriminación educativa*. Miño y Dávila.
- Filmus D. (1988) "Democratización de la Educación: Proceso y Perspectivas", en Filmus D. y Frigerio G., *Educación, Autoritarismo y Democracia*, Miño y Dávila/FLACSO. Buenos Aires
- Filmus D. (1992) *Demandas populares por educación*, AIQUE, Buenos Aires.
- Filmus D. (Comp.) (1993) *¿Para qué sirve la escuela?*, Tesis Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- Filmus D. (1994) Los desafíos de la educación ante los nuevos procesos productivos, En: *Para qué sirve la escuela* Daniel Filmus (Comp.), Buenos Aires
- FIEL (1993) Descentralización de la Escuela Primaria y Media. Una propuesta de reforma. FIEL, Buenos Aires.
- Foucault (1981) *Vigilar y Castigar*, Madrid, Siglo XXI, (5ª Edición).
- Frias, P. J. (1972) *Sociedad de hoy, Mundo de mañana*, Universidad Nacional de Córdoba, Dirección General de Publicaciones, Córdoba.
- Frigerio, G.(1994) ¿Se han vuelto inútiles las instituciones educativas? en *Para qué sirve la escuela* (op cit)
- Frigotto G. (1984) *A produtividade da escola improductiva*. São Paulo. Cortez Editora.
- Gallart, M. A. (comp.)(1992), *Educación y trabajo. Desafíos y perspectivas de investigación y política para la década de los noventa*, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, CIID-CENEP/ CINTERFOR, Montevideo.
- Gallart, M.A; Moreno, M; Cerrutti,M. (1992) Las condiciones laborales y la relación educación-trabajo. El caso del GBA, 1980-1989, en *Educación y Trabajo. Desafíos y perspectivas de investigación y políticas públicas para la década de los '90*. Gallart,M.A (comp) CINTERFOR, Montevideo.
- Gallart, M.A; Moreno, M.; Cerrutti, M. (1993) *Educación y Empleo en el GBA 1980-1991*. Situación y perspectiva de investigación. CENEP.Bs. As.
- García Delgado, D. (1994) *Estado y Sociedad. La Nueva Relación a Partir del Cambio Estructural*. Ed.Tesis Norma/ FLACSO, Buenos Aires
- García Guardilla, C. (1987) *Producción y transferencia de Paradigmas teóricos en la Investigación Socio-educativa*, Fondo editorial Tropykos, Caracas.

- Garzon Valdez, E. (1983) La emigración argentina. Acerca de sus causas ético-políticas. en *El poder militar en Argentina* (op. cit.)
- Gentili (1994) *Poder económico, Ideología y Educación*. Un estudio sobre los empresarios, las empresas y la discriminación educativa en la Argentina de los años noventa, Mino y Dávila - FLACSO, Buenos Aires.
- Germani, G. (1963) La movilidad social en Argentina. Apéndice de Lipset y Bendix. *Movilidad social en la sociedad industrial*, EUDEBA, Buenos Aires.
- Germani, G. (1987) *La estructura social de la Argentina* Ediciones Solar. Buenos Aires
- Giraux H. (1992) *Teoría y resistencia en educación*. Siglo XXI . México
- Graciarena, J. (1984) "El Estado Latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis, prospectiva", en *Revista de Economía Política, Pensamiento Iberoamericano* Nº 5 B, La reconstitución del Estado, Madrid, España
- Green, A. (1990) *Education and State Formation. The rise of education systems in England, France and the USA*. London, MacMillan Press
- Heller, A. (1987) *Sociología de la vida cotidiana* Ediciones Península. Barcelona.
- Hévia Rivas, R. (1991) *Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina*. Estado de Arte UNESCO/REDUC, Santiago de Chile.
- Hobsbawm, E. (1977) *Industria e imperio*, Ariel, Barcelona.
- Ibarrola, M y Gallart, M. A. (1994) Democracia y productividad. Desafíos de una nueva educación media en América latina. *Lecturas de Educación y Trabajo* Nº 2. UNESCO/OREALC
- Imaz, J. L. (1993) *Informe blanco sobre el sistema educativo argentino*. Fundación Banco de Boston
- Inkeles, A. (1974) *Becoming Modern*, Boston, Little Brown.
- Isuani, A. y otros (1991) *El Estado benefactor, un paradigma en crisis*. Mino y Dávila Ciepp
- Jernks (1972) *Inequality. A reassesment of the effect of family and schooling in América*, New York, Harper and Row
- Jorrat J. R.(1994) Movilidad de status ocupacional y movilidad educacional en la Ciudad de Buenos Aires en *Después de Germani Jorge Raul Jorrat y Ruth Sautu (comp.) Editorial Paidós*. Buenos Aires
- Kaplan, M. (1969) *Formación del Estado Nacional en América Latina*. Editorial Universitaria. Santiago de Chile
- Karabel y Hasley. (1977) *Power and Ideology in Education*, N.Y Oxford University Press.
- Krawzyk (1994) *Informe sobre las demandas educativas de las ONGS*. Documento de trabajo. Ministerio de Cultura y Educación
- KRAWCZYK, N.. 1989, "Los procesos institucionales y la discriminación educativa en los colegios secundarios", en *Propuesta Educativa* Nº 1. FLACSO, Buenos Aires Laborgne d y Lipietz A (1992)
- Kisilevsky, M. (1990) *La relación entre la Nación y las provincias a partir de la transferencia de los servicios educativos del año 1978*. C.EI., Buenos Aires
- Latorre, C. L. y otros (1991) *La municipalización de la educación: una mirada desde los administradores del sistema*. PIIIE, Santiago de Chile
- Lozano C. (1993) "La calidad de la educación argentina: cuando el conocimiento es la clave del progreso económico", En: *Revista de Economía* Nº 71, oct.-dic. 1993, Córdoba.
- Leborgne D. y Lipietz A 1994 El post-fordismo y su espacio en *Realidad Económica* Nº 122. IADE Bs. As
- Luhmann N. y Schor K. (1993) *El sistema educativo* (Problemas de reflexión). Universidad Iberoamericana de Guadalajara, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- Meginn, N y Street, S. (1986) "La descentralización educacional en América Latina ¿Política Nacional o Lucha de fracciones? en *La Educación* Nº 99, Washington, OEA
- Medina Echavarria J. (1973) *Desarrollo, trabajo y educación*. Siglo XXI Buenos Aires
- Ministerio de Cultura y Educación.(1973) *El Proyecto educativo del Gobierno Popular*. Documento oficial. Buenos Aires
- Ministerio de Cultura y Educación, (1994) *Calidad de la Educación*, Secretaría de Programación y Evaluación educativa, Dirección Nacional de Evaluación. Buenos Aires
- Minujim, A. (1992) "En la rodada" en *Cuesta abajo (los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina)*, UNICEF/Losada, Buenos Aires
- Minujim (1993) *Desigualdad y Exclusión*. UNICEF/LOSADA Bs.As
- Monza, A. (1993) "La situación ocupacional argentina. Diagnóstico y perspectivas", en Minujim, Alberto (comp). *Desigualdad y Exclusión*. UNICEF/LOSADA Bs As.
- Murmis, M. y Portantiero, J.C. (1987) *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Siglo XXI, Buenos Aires
- Namo de Mello, Guiomar (1991) Autonomía de la escuela: posibilidades, límites y condiciones, en *Boletín* Nº 26, *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, Santiago.
- Oddone J. (1975) *Granulismo proletario argentino*. Buenos Aires. Ed. Libara
- O'Donnell, G. (1982) *El Estado Burocrático Autoritario*. Ed. Belgrano, Buenos Aires 1982
- O'Donnell, G. (1986) *Democracia en Argentina. Mitro y Macri*. Centro Editor de América Latina Buenos Aires
- Offe, C. (1990) *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Alianza Editorial, Madrid
- Oszlak, O. (1982) *La formación del Estado argentino*, Ed. Belgrano, Buenos Aires
- Paiva V. (1992) *Educación, Bienestar social y trabajo*. Libros del Quirquincho, Buenos Aires.
- Passeron J.C.(1972) La democratización del sistema escolar en *Revista Argentina de Educación* Nº 8 Buenos Aires
- Parsons, T. (1985) *The Social System*. Glencoe, Illinois, The Free Press
- Paviglianiti, N. (1991) *Neo-conservadurismo y educación, un debate silenciado en la Argentina del 90*, Libros del Quirquincho, Buenos Aires.
- Pedró, F.(1993) Estado y Educación en Europa y Estados Unidos: situación actual y tendencias de futuro en *Revista Iberoamericana de Educación* Nº 1 O.E.I , Madrid
- Piñón, F. (1993) Educación y procesos de integración económica: el caso del Mercosur. en *La Educación* Nº 114 Revista Interamericana de Desarrollo Educativo. O.E.A. , USA
- Portantiero, J.C. (1984) La democratización del Estado en *Pensamiento Iberoamericano* Nº 5. Madrid.
- Potash, R. (1981) *El ejército y la política en Argentina 1928/194*. Editorial Sudamericana. Buenos Aires
- Prawda (1992) *Educational decentralization in Latin America, Lessons learned*. Washington, Banco Mundial.
- Psachoróopoulos (1987) *El financiamiento educativo en los países en desarrollo*. Washington, Banco Mundial.
- Puellez Benítez (1993) "Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa" en *Revista Iberoamericana de Educación*, Nº 3.
- Puiggrós, A. (1990) Sujetos, Disciplina y Curriculum, en los orígenes del sistema educativo argentino, Tomo I de *Historia de la Educación en la Argentina*, Editorial Galerna, Buenos Aires.
- Rama G. (1987) Educación y Sociedad en América Latina. *Revista La Educación* Nº 101. OEA.
- Rama, G. (1981) *Desarrollo y Educación en América Latina*. UNESCO-CEPAL-PNUD
- Rama, G. (1994) *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos Caminos de Desarrollo en Costa Rica*. Grupo de la Agenda Social. BID
- Ratinoff, L. (1991) *Necesidades de educación básica en América Latina y prioridad política de la reforma de la educación primaria*. Doc. Trabajo Nº 8 BID Washington D.C.
- Reich, R. (1993) *El trabajo de las Naciones* Ed. Vergara, Buenos Aires
- Roggi, L. (1994) "Descentralización y Calidad de la Educación" en *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*. Año VI Nº 16
- Rouquié, A. (1982) Hegemonía militar, Estado y dominación social en Argentina Hoy (op.cit.)
- Rouquier, A.,(1981) *Poder militar y sociedad política en Argentina* Editorial EMECE. Buenos Aires

- Rockwell, E.; Ezpeleta, J. (1989). *Escuela y maestros*, UNESCO/OREALC, Santiago de Chile.
- Sakaya T. (1994) *Historia del Futuro. La sociedad del Conocimiento*, Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile
- Salomía, A. (1993) "Educación abierta y plural y políticas globalizadoras", en *Revista Iberoamericana de Educación*, Nº 3.
- Sautu, R. (1994) "¿Conviene estudiar? Requisitos educativos y retribuciones del desempeño ocupacional" en *La educación en la Argentina*. Trabajos actuales de investigación, Gibaja, R.; Babini, A. M. Compiladoras. Ed. La Colmena, Buenos Aires
- Shultz, T. (1986) *Invirtiendo en la Gente*, Ariel, Buenos Aires.
- SCANS 2000 (1992) *Lo que el trabajo requiere de las escuelas*. Informe de la Comisión SCANS para América 2000. Departamento de trabajo de los Estados Unidos
- Senón González, S. (1989), *Políticas estatales y programas de descentralización educativa*, C.E.I., Buenos Aires. (mimeo))
- Senón González, S. (1994) "Una nueva agenda para la descentralización educativa", en *Revista Iberoamericana de Educación*, Nº 4
- Sidicaro, R. (1982) Poder y crisis de la gran burguesía agraria argentina en *Argentina Hoy* (op. cit.)
- Shiefebein E. (1982) *Características de la educación y el analfabetismo en siete países de América Latina*, Chile, CIDE
- Shiefebein E. (1984) "Calidad de la Enseñanza en América Latina", en *La Educación* Nº 98. OEA, Washington D.C.
- Shultz, T. (1986) *Invirtiendo en la Gente*, Ariel, Buenos Aires.
- Spitta, A. (1982) *El Proceso de Reorganización Nacional de 1976 a 1981: los objetivos básicos y su realización práctica en El poder militar en la Argentina* (op.cit.)
- Tedesco, J.C. (1985) "Elementos para una sociología del currículum escolar en Argentina" en *El proyecto educativo autoritario, Argentina 1976-1982*. Tedesco,J.C.; Braslavsky,C.; Carciofi,R. FLACSO-Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Tedesco J.C. (1983) *Educación y empleo, un vínculo en crisis*, PLANIUC Año 3 Número 5.
- Tedesco, J.C. (1986) *Educación y sociedad en la Argentina, 1880-1945*, Ediciones Solar, Buenos Aires.
- Tedesco, J.C. (1990) El rol del Estado en la educación. En *Final do seculo. Desafíos da educação na América Latina* M.L. Franco y D. Ribas (Comp.) San Pablo
- Tedesco J. C. (1993) "Educación y Sociedad en América Latina: Algunos cambios conceptuales y políticos" en *Para qué sirve la escuela* Filmus, D. comp. Tesis Norma, Buenos Aires.
- Tenti Fanfani, E. (1993), *La Escuela Vacía. Deberes del Estado y responsabilidades de la sociedad*, UNICEF/LOSADA, Buenos Aires
- Tenti Fanfani, E. (1993) Escuela y política, la formación del ciudadano del año 2000. en *Para qué sirve la escuela* (op. cit.)
- Thurow, L. (1993) *La guerra del siglo XXI* Ed. Vergera. Buenos Aires
- Tiramonti, G. (1989) *¿Hacia dónde va la burocracia educativa?*, Cuadernos FLACSO, Miñó y Dávila Editores, Buenos Aires
- Tiramonti, G. (1994) "Descentralización educativa en la Argentina. entre la promesa y el desencanto" en *La construcción de lo local*, Viola Espinoza Editora. Chile
- Toffler, A. (1992) *El cambio de Poder*. Plaza y Janes. Barcelona
- Torrado, S. (1993) *Estructura Social de la Argentina: 1945-1983*. Ediciones de la Flor, Bs. As
- Touraine, A. (1987) *Actores sociales y Sistemas políticos en América Latina*, PREALC.
- Touraine, A. (1994) *Qué es la Democracia* Fondo de Cultura Económica. Montevideo.
- UNESCO, 1992, *Medición de la calidad de la educación básica: ¿Por qué, cómo y para qué?* Una propuesta para el mejoramiento de la calidad y las nuevas demandas de información. Santiago de Chile.
- Veliz, C. (1982) *La tradición centralista en América Latina* Ed. Ariel, Barcelona
- Villareal J. (1984) "El movimiento de la estructura social", en *El Capitalismo Dependiente Siglo XXI*.
- Vollmer, M. I. (1995) "Nuevas demandas a la educación y a la institución escolar y la profesionalización de los docentes" en *Novedades Educativas* Nº 53. Informe Especial
- Waldman, P. (1982) La segunda guerra mundial y el surgimiento del peronismo, Una interpretación desde la teoría de la dependencia. en *El poder militar en la Argentina* (op.cit.)
- Weber, M. (1944) *Economía y sociedad, Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica. México.
- Weinberg G. (1982) *El Descontento y la Promesa* Editorial de Belgrano Buenos Aires
- Weinberg, G. (1984) *Modelos educativos en la historia de América Latina*, Kapelusz, Buenos Aires.
- Wiñar, D. (1979) *Poder político y educación. El peronismo y la comisión nacional de aprendizaje y orientación profesional*. Buenos Aires. Inst. Torcuato Di Tella
- Wiñar, D. (1974) "Aspectos sociales del desarrollo educativo argentino 1900-1970", en *Revista CEE*, México
- Wiñar, D. (1981) *Ánalisis regional de la repetición escolar en el nivel primario*, Instituto Nacional de Planificación Económica, Buenos Aires, Mimeo.
- Zanotti, L. (1984). Estado y Educación en América Latina en *Etapas históricas de la política educativa*, Colección Cuadernos 192, EUDEBA. Buenos Aires
- Zermeño, S. (1983) Las fracturas del Estado en América Latina en *Estado y Política en América Latina*, Siglo XXI, México
- Zuleta Puceiro (1994) *La Sociedad Argentina ante el reto de la reforma educativa*, UBA-UBE, SO-FRES-IBOPE, Buenos Aires

