



e-l@tina

Revista electrónica de estudios latinoamericanos

[e-l@tina](#) es una publicación del
Grupo de Estudios de Sociología Histórica de América Latina ([GESHAL](#))
con sede en el
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe ([IEALC](#))
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

La cuestión educativa en Argentina. De la emancipación nacional a la crisis del 2001

Gabriel Nardacchione

Doctor en Sociología y Master-DEA en Sociología por la École des Hautes Études des Sciences Sociales (EHESS), Magister en Administración Pública. Lic. en Sociología y Lic. en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Correo electrónico: gabriel.nardacchione@gmail.com

Recibido con pedido de publicación: 15 de febrero de 2010

Aceptado para publicación: 12 de marzo de 2010

Resumen

La cuestión educativa en Argentina. De la emancipación nacional a la crisis del 2001

Este trabajo intenta articular los principales acontecimientos históricos relacionados a la cuestión educativa. Se intenta abreviar las discusiones político-pedagógicas desde la emancipación nacional (1810) hasta la última crisis de la república (2001). Este repaso histórico permite abrir un debate sobre las orientaciones de reforma actualmente en curso. El análisis de cada período se ordena en relación a la estructura jurídico-política del sistema educativo. Analiza las normas jurídico-políticas y las principales políticas públicas que constituyeron el sistema educativo nacional según dos criterios: a) la organización del sistema, según su nacionalización o provincialización y b) la responsabilidad sobre el sistema, según sea estatal o privada. A estos criterios fundantes, el planteo integra el análisis de: c) la cuestión ideológica, que nos permitirá evaluar los distintos valores que ordenan los criterios político-educativos en el marco de la conflictiva relación laico-confesional; d) la cuestión pedagógica, que nos iluminará sobre los distintos abordajes (positivista, krausista, pragmatista, etc.) que estructuran el vínculo educativo; y e) las metas educativas, tanto en su orientación a la formación ciudadana (modelo humanista tradicional) como a su realización práctica (modelo de formación para el trabajo).

Palabras clave: educación; historia; Argentina

Summary

The problem of education in Argentina. From national emancipation to the crisis of 2001

This paper aims at the articulation of the main historical events related to the problem of education in Argentina. It seeks to assess the political and pedagogical discussions from national emancipation (1810) to the last crisis of the republic (2001). This historical view allows a debate on the orientations of the current reform. The analysis of each period is taken in relation to the juridical and political structure of the educational system. It analyzes the juridical and political norms and the main policies that have built the educational system according to two criteria: a) the organization of the system, according to its nationalization or "provincialización" y b) the responsibility on the system, whether it is public or private. To these fundamental criteria, the study adds on the analysis of: c) the ideological question, which will allow the evaluation of the various values that structure the political and educational criteria in the frame of the conflictive relationship between laicism and the Church; d) the pedagogical question, which will highlight the various perspectives (positivist, krausist, pragmatist, etc.) that structure the educational bond; and e) the educational goal, both in its orientation to citizenship formation (the traditional and humanist type) and in its practical realization (the labor oriented type).

Keywords: education; history; Argentina

Introducción

En este trabajo intentaremos articular los principales acontecimientos históricos relacionados a la cuestión educativa. El análisis no incluirá la cuestión sindical-docente, la cual amerita un trabajo en sí mismo. Intentaremos abreviar las discusiones político-pedagógicas desde nuestra emancipación nacional (1810) hasta la última crisis de la república (2001). Este repaso histórico permite abrir un debate sobre las orientaciones de reforma actualmente en curso.

El análisis de cada período se ordenará en relación a la estructura jurídico-política del sistema educativo (SE). Analizaremos las normas jurídico-políticas y las principales políticas públicas que constituyeron el SE nacional según dos criterios: a) la organización del sistema, según su nacionalización o provincialización y b) la responsabilidad sobre el sistema, según sea estatal o privada. A estos criterios fundantes, nuestro planteo integrará el análisis de: c) la cuestión ideológica, que nos permitirá evaluar los distintos valores que ordenan los criterios político-educativos, en el marco de la conflictiva relación laico-confesional; d) la cuestión pedagógica, que nos iluminará sobre los distintos abordajes (positivista, krausista, pragmatista, etc.) que estructuran el vínculo educativo; y e) las metas educativas, tanto en su orientación a la formación ciudadana (modelo humanista tradicional) como a su realización práctica (modelo de formación para el trabajo).

El trabajo se organiza a partir de las sucesivas etapas históricas de evolución de la cuestión educativa. Dichas etapas son las siguientes: a) de la emancipación a la organización del SE (1810-1880), b) la organización del SE (1880-1930), c) las disputas ideológico-pedagógicas en torno al SE (1930-1966), d) la crisis sistémica y las políticas de desarticulación del SE (1966-1983) y e) la refundación del SE (1983-2001).

De la emancipación nacional a la organización de un SE (1810-1880)

Desde la creación del primer gobierno patrio (1810) hasta la unificación de la nación argentina, el problema educativo no tuvo importancia crucial. Los problemas de la guerra (interna y externa) captaban casi todo el presupuesto y fundamentalmente la agenda política. Antes de priorizar la educación había que crear un Estado, es decir una fuerza militar y una estructura administrativa (Weinberg, 1995).

Desde ese entonces, los gobiernos no representaban más que algunas regiones, no había una idea de nación. Todos los proyectos educativos tuvieron efímera vida o no pudieron extenderse más allá de la región. En ese contexto, había sólo proto-sistemas educativos fragmentados por región y por períodos. Eran extremadamente inestables como sus gobiernos. Dos problemas gubernamentales impidieron el desarrollo de un SE: a) las penurias económicas y la desorganización de la administración pública (Weinberg, 1995) y b) la inestabilidad de los gobiernos, siempre amenazados por otros caciques regionales.

En esa época, todos los intentos de creación de un SE oscilaban entre dos modelos: a) el modelo colonial de raíz católica e hispánica y b) el modelo moderno de raíz liberal y laica. El primero hacía eje en la educación como forma de evangelización de la población. El segundo sobre la incorporación de conocimiento útil para dicha población. No obstante, a través de las reformas borbónicas, durante el último período de la colonia española, el modelo colonial se volvió más moderno. Los principales elementos modificados fueron: a) una centralización creciente del Estado sobre la tarea educativa, b) la incorporación de criterios científicos en los currículum y c) el objetivo (proto-utilitario) de mejorar las condiciones de vida y de felicidad de la población (Weinberg, 1995). Así, al fin de la colonia, el SE no era más el mismo. Sin embargo, veremos cómo la citada oposición entre los dos modelos ideales va seguir marcando los antagonismos educativos.

Tres proto-modelos regionales de educación (1810-1852)

La oposición civilización-barbarie y liberales-conservadores (Puiggros, 1990; Weinberg, 1995) marcaron las diferencias entre el modelo de Bernardino Rivadavia y de Juan Manuel de Rosas. El primero se fundaba en el modelo francés (napoleónico) de modernización institucional: i) la obligatoriedad escolar, ii) la centralidad del Estado, y iii) la Universidad como eje del sistema. Este sistema no iba más allá de las fronteras de Buenos Aires y se ligaba a sus ideas cosmopolitas, tanto de intelectuales, financistas como comerciantes exportadores.

Luego, Rosas supo representar los intereses y convicciones de los burócratas y terratenientes ligados a los intereses coloniales. Marginales durante el período emancipatorio, estos sectores volvieron al gobierno. Más allá de la política, sus poco estructuradas metas educativas apuntaban a la vuelta del orden colonial. Sus principales características eran: i) la primacía de la Iglesia (homogeneización de los currículum a partir de valores cristianos), ii) el control político del sistema (certificados de buena conducta para los alumnos y de adhesión política para los profesores) y iii) la desresponsabilización del Estado (escolaridad no obligatoria, aranceles en la escuela pública y expansión del sistema privado).

La tercera experiencia puede ser calificada de intermedia entre los dos modelos canónicos. Se trata del proyecto de los caudillos provinciales “ilustrados” (Justo José de Urquiza, Estanislao López, Juan Bautista Bustos, Alejandro Heredia). Sus ejes eran: i) la centralidad del Estado: educación gratuita, ayuda financiera a sectores de escasos recursos, salarios docentes deducidos del presupuesto público; ii) la participación de la sociedad civil a través del voluntariado para la promoción de las escuelas y iii) la creación de los primeros mecanismos de inspección de escuelas para la profesionalización de los docentes (Puiggros, 1990). Estas experiencias tuvieron influencia no sólo en cada provincia donde fueron aplicadas, sino como antecedente de políticas educativas a aplicar a la hora de la reunificación nacional.

Por razones políticas (extra-educativas), estas experiencias no pudieron imponerse más que en una región, sin sistematicidad alguna. Va a haber que esperar a la reunificación nacional para empezar a ver un sistema educativo integrado. Las guerras civiles, la desorganización administrativa, las escasas cuentas públicas y la dispersión geográfica de la población impidieron su consolidación (Weinberg, 1995). Hubo dos olas de integración, la primera fue realizada por Urquiza que venció a Rosas en Caseros (Romero, 2004). Se trataba de una Confederación sin la presencia de Buenos Aires. Bajo crisis económica y en un contexto de inestabilidad política, el sistema aplicado por los caudillos “ilustrados” fue aplicado durante el período 1852-1860. Pero luego de la victoria militar de Bartolomé Mitre sobre Urquiza en Pavón, se impuso el poderío de Buenos Aires sobre las provincias (Romero, 2004), lo cual va llevar a la unificación del país. Recién en ese momento se puede hablar del primer ensayo de un SE unificado.

Las claves educativas de la controversia

Juan Bautista Alberdi-Domingo Faustino Sarmiento (1852-1862)

Toda la clase política de la región litoral compartía la necesidad del desarrollo, de organizar un país sobre bases constitucionales y de atraer población extranjera para habitar el país y para aportar mano de obra. Pero la Confederación y Buenos Aires tenían dos criterios diferentes sobre cómo llegar al progreso. La controversia Juan Bautista Alberdi-Domingo Faustino Sarmiento (1850-60) es representativa de la disputa entre la Confederación y Buenos Aires. De un lado, Alberdi sostenía el proyecto de desarrollo de Urquiza alrededor de la inmigración del norte de Europa (para introducir sus prácticas laboriosas) y el desarrollo del comercio y la industria (a través de la construcción de una red férrea y de la supremacía de la ley) (Tedesco, 1986). En suma, se trataba de un modelo federal de gobierno que buscaba extender la superficie producida (Cucuzza, 1985). Por otro lado, Sarmiento

sostenía el proyecto de Buenos Aires a partir de la hegemonía del puerto y de la Aduana. No obstante, él intentará (en vano) imponer el modelo americano de producción de la tierra (minifundio) y la producción intensiva de la tierra (Pérez, 1993). Sarmiento planteaba que el país iba a depender por mucho tiempo de sus riquezas agrícolas y mineras (Tedesco, 1986).

Pero la controversia sobre la cuestión educativa fue igualmente densa. Alberdi sostenía que el cambio social iba de la mano de la producción. Para él, la inmigración y la industria cambiarían más consistentemente los hábitos que la educación (Mignone, 1978). Postulaba una educación a través de las cosas. Por el contrario, Sarmiento pensaba a la educación formal como el eje del cambio social (Pérez, 1993). Según Alberdi, el progreso llegaría por el desarrollo de actividades productivas, de manera práctica, cambiando los malos hábitos. Mientras que Sarmiento, a pesar de su pesimismo sobre la población nativa, tenía un optimismo pedagógico. Creía en el sentido transformador de la educación popular: la escuela primaria (Mignone, 1978). Creía en la educación popular que cumpliría un rol de compensación democrática de la oligarquía de Buenos Aires (Pérez, 1993). El triunfo de Buenos Aires sobre la Confederación dará finalmente la razón a Sarmiento sobre Alberdi, pero la controversia continuará.

El triunfo de Buenos Aires (bajo el liderazgo de Mitre) implicó la imposición del modelo de desarrollo que defendía Sarmiento. En el corazón de dicho modelo, la educación se volvió un eje central de la política. La educación fue planteada por primera vez como un tema central. Convenía invertir en educación antes que tener que invertir en presupuesto militar. Bajo la oposición civilización-barbarie y para reducir la capacidad de amotinamiento de los jefes provinciales (caudillos), la educación era crucial. Había dos metas principales: a) la educación básica debía formar a la población para que no siga ciegamente a sus caudillos y b) la educación secundaria (creada en 1863) debía formar a las élites provinciales y nacionales, para replicar el juego político en todo el país y evitar así la guerra (Tedesco, 1986). Pero en la coalición vencedora había controversias, más bien disputas sordas entre su jefe militar y su jefe político (Mitre y Sarmiento). Finalmente, así como la primera controversia va a poner a la educación en la agenda, la segunda nos va a ilustrar sobre el principal clivaje del SE: centralización vs. provincialización del sistema.

La discreta disputa Bartolome Mitre-Domingo Faustino Sarmiento (1862-1880)

El principal debate era sobre la meta del SE. Para Sarmiento había que invertir en escuela básica para “civilizar a la montonera y los hijos de los inmigrantes”, mientras que para Mitre había que extender el modelo del Colegio Nacional para educar a las élites políticas y administrativas (como preparatorio para entrar a la Universidad) (Mignone, 1978). Este conflicto implicaba dos disputas: a) pedagógica y b) política.

La primera oponía el modelo americano (para la escuela primaria) al modelo europeo (para la escuela secundaria). Sarmiento defendía el modelo americano. En oposición al modelo europeo (francés o español), éste apuntaba a fines prácticos, estableciendo vínculos con el mundo del trabajo. Mientras tanto, Mitre quería reforzar los criterios humanistas de los Colegios Nacionales. Por otra parte, la disputa política oponía dos metas diferenciadas. El primero, a través de la formación de base, apuntaba a la integración social de la población dentro de un marco nacional. La lucha contra el analfabetismo fue la meta central por muchos años. Mientras que el segundo apuntaba a la formación de la élite político-administrativa, tanto las nacionales (en Buenos Aires) como provinciales (a través de la creación de Colegios en cada capital provincial) (Tedesco, 1986).

Esta disputa resultó clave para el SE. Se trataba de la oposición de un modelo centralizado a un modelo provincial. Esta tensión se expresaba sobre dos dimensiones: a) jurídica y b) política. La primera se basaba en una tensión propia de la formación del SE en Argentina: los artículos 5 y 67 (inciso 16) de la Constitución Nacional. El artículo 5 otorgaba la educación primaria a las provincias.

Sarmiento quería estructurar el sistema alrededor del desarrollo de escuelas primarias provinciales. Pero el artículo 67 (Cucuzza, 1985) habilitaba una interpretación constitucional, en donde las provincias se podían hacer cargo de las escuelas primarias al mismo tiempo que el Estado Nacional debía sostener las escuelas preparatorias (luego escuela secundaria) y la Universidad. Así el Estado, a través del Congreso, tomó atribuciones sobre una parte importante del SE (Martínez Paz, 1993).

A nivel político, Domingo F. Sarmiento tuvo siempre problemas para conciliar las políticas formalmente descentralizadas con la realidad centralizada, donde el Estado Nacional tenía que hacerse cargo del financiamiento de los sistemas provinciales. Desde su origen, la falta de recursos provinciales impedía el desarrollo de políticas educativas reales. Desde el gobierno de Urquiza hubo necesidad de subsidiar los frágiles sistemas provinciales, que a menudo no encontraban en sus gobiernos una voluntad real de inversión. Se trataba de subsidios transitorios, a través de la Ley Orgánica de Subvenciones (463 del año 1871). El Estado Nación (bajo la presidencia de Sarmiento) comenzó a desarrollar una política de subvenciones más sistemática (Martínez Paz, 1993). Así, las escuelas primarias oscilaban entre su anclaje “formal” a las provincias (dictado por la Constitución) y su dependencia “real” del financiamiento del Estado Nación.

Del mismo color fue la experiencia de Sarmiento sobre la formación del cuerpo docente. Antes de su Presidencia (1869-1875), había escuelas normales en las provincias. Había docentes (básicamente americanas) que propagaban sus experiencias. Pero la falta de recursos provinciales y la falta de homogeneidad del sistema obligaron a una reformulación. Era necesario un planteo metódico para la construcción del SE (Martínez Paz, 1993), que obligó al gobierno a un cambio drástico. En 1870, Sarmiento y su Ministro de Educación, Nicolás Avellaneda, estaban convencidos que hacía falta la inmediata creación de un cuerpo docente que enseñe a los alumnos que llegarían en masa a las escuelas (Mignone, 1978). De allí, la creación de la Escuela Normal de Paraná. Bajo el modelo de reproducción de los Colegios Nacionales (incluso muchos funcionaron como anexos) (Martínez Paz, 1993), las Escuelas Normales empezaron a distribuirse en todo el territorio nacional. En 1875 se crearon 14 Escuelas Normales y entre 1880 y 1895 se crearon 28 (Mignone, 1978). La reproducción de las Escuelas Normales bajo el modelo de Paraná fue notable. La reglamentación de las escuelas normales y la homogeneización de sus planes de estudio son un ejemplo de ello. Además, había que pasar por Paraná para ser verdaderamente reconocido en el sistema escolar (Alliaud, 1993). Una vez más, a pesar de sus convicciones, Sarmiento tuvo que desarrollar políticas centralizadas para el desarrollo del SE. Luego de su Presidencia, intentó construir un modelo descentralizado en la provincia de Buenos Aires, donde, bajo la reforma constitucional de la provincia (1873), creó una estructura educativa sólida: una Ley de Educación provincial (1875) y una estructura administrativa propia (Dirección General de Escuelas, Consejo General y Consejos escolares). Pero finalmente fue decepcionado por la sociedad civil, por conflictos entre sectores del sistema (Iglesia y caciques políticos) y por la falta de recursos locales. Así, va a terminar criticando los Consejos de escuelas y apoyando la política educativa centralizada que más tarde va a desarrollar el gobierno de Julio Argentino Roca (Pineau, 1997).

Por el contrario, Mitre extendió sin ambigüedades el modelo de Colegio Nacional. Luego de la creación (1863) del Colegio Nacional de Buenos Aires (más allá de la preexistencia de los Colegios de Córdoba y de Concepción del Uruguay), el gobierno nacional reprodujo el modelo en todas las provincias. En 1864 había 5 más y en 1876 14 Colegios. En 1884 ya había Colegios Nacionales en todas las provincias (Martínez Paz, 1993). Durante este período, hubo una gran inversión para el desarrollo de las escuelas preparatorias. Fue un rasgo de la política de Mitre a favor de la creación de las élites provinciales afines, bajo un predominio del Estado Nación. A pesar de la posterior reducción de Colegios, en función de la baja matrícula en varias provincias (Mignone, 1978), el

sistema mantuvo su lógica centralizada y la meta original de formación de las élites político-administrativas.

Para resumir, dos cuestiones educativas marcaron el período: a) la consolidación de la política educativa como política de Estado (luego de la unificación nacional) y b) una tendencia pragmática hacia una centralización de las políticas educativas (a pesar de sus preceptos jurídico-constitucionales).

La organización del SE (1880-1930)

En relación a las experiencias preliminares, el período 1880-1930 muestra una fuerte centralización del SE. Se puede distinguir dos sub-períodos: a) 1880-1916 y b) 1916-1930. El primero corresponde a los gobiernos de los diferentes sectores de la oligarquía de Buenos Aires (conservadores o liberales) y el segundo a la llegada al gobierno de la oposición política: la Unión Cívica Radical (en adelante, UCR). El pasaje de uno a otro se realiza a través de la promulgación de la Ley de sufragio universal (1912) que dio lugar a la victoria electoral de la UCR en 1916. A pesar de sus diferencias, los dos períodos fueron igualmente centralizadores.

La construcción del SE (1880-1916)

A la llegada de Julio A. Roca al poder (1880), la oligarquía ya había superado el período de inestabilidad fundadora. Había eliminado militarmente a los caudillos provinciales y, luego de la “victoria” sobre los indios, había extendido el territorio nacional (Campaña al Desierto). Luego del orden, venía el tiempo del progreso. “Paz y Administración” era el slogan de la gestión de Roca. En ese contexto de fundación del Estado por una élite política, los intereses de ambos se confundían. Así, la concentración del poder en manos del Estado fue obra de la propia oligarquía, se trataba de apropiarse de los mecanismos de control social (Tedesco, 1986).

Dentro del ámbito educativo, hubo una fuerte influencia de las reformas centralizadoras europeas, especialmente aquélla llevadas a cabo por Jules Ferry en Francia (Márquez, 1995). Culturalmente, había dentro de la oligarquía un cierto europeísmo de la mano de cierto antiamericanismo (Dussel, 1997). El modelo educativo americano, productivo y descentralizador, fue definitivamente desplazado a favor del modelo europeo centralizador y humanista.

Para comprender este proceso hay que entender la legitimación del modelo positivista. El positivismo era la clave que articulaba el orden político y el orden económico. No era anti-liberal pero no comulgaba con algunos de sus principios tradicionales (propios del período emancipador), para poner el acento sobre la búsqueda del orden. Su método exigía una acción sistemática que sólo podía ser realizada por el Estado (Weinberg, 1995). Una política educativa positiva debía fundarse sobre una ley general: la Ley 1420. Bajo esta filosofía positiva, encontramos la hipótesis durkheimiana de Andrea Alliaud (1993). La educación bajo el gobierno de Roca no tenía como meta ilustrar ni tampoco tenía un sentido liberador. El principal objetivo de la construcción de un SE era difundir una moral social. Había que construir un tipo de ciudadano homogéneo y universalizar buenas conductas, normas y costumbres. La educación buscaba ordenar la sociedad. Pero, ¿a quién había que “instruir”? Básicamente a dos grupos: los nativos (“criollos”) incultos y los inmigrantes provenientes de las regiones más pobres de Europa (sur de Italia y norte de España). De esta manera, la unidad nacional se reforzaría, por un lado, a través de la asimilación del hombre proveniente del interior bajo los patrones impuestos por Buenos Aires y, por otro lado, a través de la integración de los inmigrantes según un criterio homogéneo de nacionalidad.

En la práctica, al principio del gobierno de Roca (1883), las estadísticas escolares nacionales eran decepcionantes: reducción parcial del analfabetismo, cambios permanentes del cuerpo docente, falta de un financiamiento propio, aumento en el número de escuelas con bajos resultados escolares

(Martínez Paz, 1993). Esa situación llevó al gobierno a producir una reforma global del SE, que debía encararse de manera sistemática, homogénea y en todo el país. Esta tendencia centralizadora se manifestó en tres aspectos: i) la elaboración de una Ley General, ii) la extensión de los subsidios nacionales a las escuelas primarias (constitucionalmente provinciales) y iii) a través del modelo homogeneizador de la Escuela Normal.

La Ley 1420

En su aspecto político, la creación de la ley 1420 no respondía solamente al interés de la oligarquía de construir un SE. Sus valores y principios resultaban de una perspectiva específica de la oligarquía en el gobierno. Nos referimos a la influencia de Joaquín V. González sobre Roca (Puiggros 1990; Dussel, 1997). Su idea de hegemonía que apunta a la construcción de acuerdos pacíficos y durables con sectores de la oposición (por ejemplo, el Partido Socialista, en adelante, PS) explica los ejes de la ley 1420. Por otra parte, su aliado político (Osvaldo Leguizamón) fue el portavoz del gobierno en la defensa de los principios de la ley contra la crítica de los sectores católicos.

La Ley 1420 se fundaba sobre algunos ejes que son bien resumidos por Martínez Paz (1993): i) la gratuidad, ii) la obligatoriedad, iii) una estructura político-administrativa autónoma (el Consejo Nacional de Educación y los Consejos escolares por jurisdicción), iv) la formación de docentes competentes a través de diplomas oficiales, v) un fondo permanente y autónomo para la educación, vi) la exclusión de la educación religiosa de la escuela pública, y vii) la responsabilidad central del Estado sobre el SE. A excepción de los últimos dos, hubo un acuerdo general sobre estos puntos. Los conflictos entre liberales y católicos fueron de raíz ideológica sobre la cuestión de la educación religiosa y de raíz política sobre la centralización del SE.

La disputa sobre la educación religiosa tenía antecedentes al debate de la Ley 1420, básicamente fundado en la desconfianza existente entre las élites liberales y la Iglesia. Esta había sostenido el régimen de Juan Manuel de Rosas bajo la consigna “Religión o Muerte”, mientras que la élite de Buenos Aires, más cercas de las ideas de progreso, responsabilizaba a la Iglesia del retraso social. Por otra parte, con la extensión geográfica y demográfica, la Iglesia había perdido el control ideológico-educativo sobre la población (Tedesco, 1986).

En ese marco, las élites liberales avanzaron sobre la exclusión de la educación religiosa de las escuelas públicas a pesar de la resistencia de los sectores católicos. Al mismo tiempo, la laicización social que promovía el gobierno no incluía elementos antirreligiosos. Dentro de la disputa, los católicos pedían por una autonomía del SE contra las influencia del Estado o los gobiernos, mientras que los liberales sostenían, por un lado, la responsabilidad central del Estado como garante de la educación (principio de principalidad) y, por otra parte, la necesidad de actuar de manera centralizada para garantizar la eficacia (Tedesco, 1986).

Luego de haber perdido el debate en el Congreso Pedagógico (1882) con los liberales en el gobierno, la Iglesia presionó para que el ámbito de aplicación de la futura ley de educación (1884) sea solamente la Capital Federal y los Territorios Nacionales (Puiggros, 2003). Así, la fragmentación del SE era la principal estrategia de resistencia de quienes luchaban por la autonomía del SE contra el poder centralizador del propio sistema o del gobierno. No obstante, el ámbito real de aplicación de la ley va a ir más allá de dicha restricción que finalmente fue aplicada. Aunque el control del Estado

central sobre el desarrollo del SE en los Territorios Nacionales era absoluto¹ (Artieda, 1990), todo el SE seguía la misma lógica de centralización.

La escuela primaria y los subsidios nacionales a las provincias

El problema de superposición entre los sistemas provinciales y nacionales de la escuela primaria no se ligaba solamente al ámbito de aplicación de la Ley 1420, sino fundamentalmente a las sucesivas intervenciones financieras del Estado Nación sobre los sistemas provinciales. Allí hay tres puntos a considerar: i) las escuelas primarias pertenecen legalmente a las provincias, ii) teóricamente, no se encuentran bajo el dominio de la Ley 1420,² pero iii) la influencia del Estado Nación se imponía a través del financiamiento que volcaba sobre las provincias. El último punto va a resultar predominante para explicar el proceso. Desde la discusión de la Ley 1420 (1884) y del Congreso Pedagógico (1882), había un acuerdo acerca de la falta de recursos provinciales y de la aplicación incorrecta de los subsidios nacionales para compensar dichos déficits. Eso condujo a un reclamo legal a favor de un financiamiento autónomo, por fuera de las influencias políticas (Tedesco, 1986).

El Estado Nación, en el ámbito educativo, otorgó desde siempre subsidios para compensar las débiles economías provinciales. Sobre ese aspecto, las primeras regulaciones legales fueron en 1863 y 1871. No obstante, los problemas persistían. A las débiles economías provinciales se les agregaba la falta de voluntad política de los jefes provinciales para invertir sobre el SE. Esto tenía dos razones. En primer lugar, la educación nunca mostró resultados inmediatos que puedan traer beneficios políticos. Desde esa lógica, sólo desde una economía y un sistema político estable tenía sentido invertir a largo plazo. En segundo lugar, la larga tradición de subsidios nacionales incentivaba a los jefes provinciales a invertir sobre los otros sistemas de la función pública (justicia, seguridad, salud o administración), suponiendo que la ayuda nacional iba a llegar en algún momento. Entonces, la intervención nacional se reforzó desde la sanción de la Ley 1420, tratando de mejorar los sistemas de ayuda financiera. La ley 2737 de 1890 obligaba a usar los recursos en infraestructura y con porcentaje fijos. La ausencia de una aplicación estricta de la ley obligó a los responsables nacionales a buscar otras soluciones. Eso produjo prácticamente el fin del federalismo educativo. Sobre la base de los escasos resultados obtenidos, las leyes Láinez (4874 de 1905) crearon un sistema paralelo a las escuelas primarias provinciales que dependían directamente del Estado Nación. Así, las provincias³ pasaron a estar pobladas de escuelas nacionales y provinciales al mismo tiempo. Las escuelas nacionales (denominadas “Láinez”) se desarrollaron en todo el país (291 en 1906 y 1385 en 1916), pero fundamentalmente ganaron prestigio dentro del nivel primario. Los docentes intentaban pasar de un sistema al otro, en función de la situación salarial, y los alumnos, en razón de su calidad educativa (Martínez Paz, 1993). Finalmente, este último mecanismo de subvención fue el más efectivo y durable. Al mismo tiempo, significó una profundización de la nacionalización del sistema.

¹ La organización de los Territorios Nacionales (Ley 1532 de 1884) se desarrolló al mismo tiempo que la organización del SE (Ley 1420 de 1884). Esto representa la asimilación conjunta que hubo entre el SE y la administración pública durante la fundación del Estado nacional. Las escuelas (con los docentes) y la administración pública llegaban juntos a lugares remotos de la Nación, unos para alfabetizar y otros para instaurar el orden político (Artieda, 1990). Así, las escuelas devinieron una “institución nacional” y los docentes “funcionarios públicos”.

² Las contradicciones legislativas no se daban solamente sobre el desfase de la Ley 1420 (nacional) y su alcance restringido sobre las escuelas primarias (provinciales). En ese sentido, la escuela secundaria carecía de ordenamiento legal. Una ley (934 de 1878) ordenaba solamente el pasaje del sistema público al privado y validaba la entrega de diplomas (Puiggros, 2003).

³ La Ley 1420 se aplicaba estrictamente sobre los Territorios Nacionales y en la Capital Federal. El SE dependía directamente del Estado Nación.

La Escuela Normal

El último ejemplo de nacionalización y de homogeneización del SE fue la imposición del modelo de enseñanza de la Escuela Normal de Paraná (1870). Para el desarrollo del SE había que construir un cuerpo de docentes profesionales. Había que homogeneizar los saberes para reproducir las mismas normas, valores y costumbres. Este trabajo lo realizaron los docentes, los Directores de escuela y los Inspectores.⁴ La piedra basal del desarrollo de la escuela primaria se gestó en la expansión de las Escuelas Normales (Alliaud, 1993).

Dicha influencia creó el término “normalismo”, que pasó a representar el fundamento ideológico y metodológico de la enseñanza primaria. El “normalismo” fue creado por Domingo Faustino Sarmiento, pero luego se consolidó bajo la influencia del positivismo europeo. Sus principales características son: su cientificidad (antimetafísica), pero fundamentalmente la imposición de un orden jerárquico a través de métodos sistemáticos y empíricamente evidentes (Puiggrós 1990; Mignone, 1978). Bajo su rigor, el “normalismo” se transforma en el vector de aprendizaje en Argentina. Devino una suerte de sub-cultura (Mignone, 1978) que luego favoreció a la idea de autonomía del sistema escolar (Puiggrós, 2003). Esta autonomía iba a permitir a los dirigentes del SE discutir formalmente las políticas educativas a nivel nacional. Paradójicamente, esta participación va a volver a los funcionarios educativos muy permeables. En otros términos, los dirigentes del SE van a batirse permanentemente entre la necesidad simbólica de la autonomía y la distinción entre los funcionarios políticos y los funcionarios educativos.

Resumiendo, por un lado, la expansión del modelo nacional “normalista” va a imponerse sin ambigüedades. Por otro lado, el hecho que el “normalismo” no haya cambiado desde 1870 hasta 1941 (Mignone, 1978) va a reforzar la uniformización del SE. Tanto su homogeneidad como su estabilidad van a contribuir a la consolidación de un sistema fuertemente nacionalizado.

Las contra-reformas oficiales

Desde fin del siglo XIX, cuando el SE recién se empezaba a desarrollar, la oligarquía en el gobierno comenzó a actuar contra sus propios principios esbozados en 1880. Esto implicó ir contra dicho proceso de centralización y de uniformización de la educación desarrollado desde el Estado Nación. La idea originaria de integración de la oligarquía se volvió problemática. La concentración del poder ya no era el ideal. A partir de entonces, los intentos de modificación apuntaban a la reforma de la escuela secundaria (que carecía de una ley que la regule y estaba en crisis con sus contenidos humanistas⁵), pero en realidad apuntaba a la modificación de todo el SE. En ese sentido, la reforma sobre el secundario fijaba otras finalidades que modificaban el recorrido de estudio de los alumnos. La reforma imponía globalmente dos tipos de salida de la escuela secundaria: una salida

⁴ En el aula, el docente (la enseñanza era concebida a la vez como una vocación y como una profesión) difundía la moral laica y la verdad científica. Así, a la reconversión moral que iba a emprender el SE, se asociaba la misión civilizadora (“cruzada contra la ignorancia”) de las nuevas exigencias de la ciencia moderna. El aspecto romántico de la misión del docente era luchar contra todos los obstáculos y enseñar en un clima de comprensión (Pineau, 1997). En otros términos, como decía Sarmiento, “hacer de la República una escuela”.

⁵ La discusión pedagógica entre el humanismo tradicional y las nuevas orientaciones técnico-productivas de la escuela secundaria van a presentarse en primera plana. Pero, como subraya I. Dussel (1997), la modificación de la estructura no fue nunca acompañada de reformas curriculares. En esa línea, J.C. Tedesco (1982) afirma que la reorientación de la enseñanza humanista hacia una orientación más práctico-productiva no fue más que una justificación para criticar la estructura secundaria. Esta estructura permitía la entrada a la élite política y administrativa de un conjunto de sectores sociales (principalmente sectores medios) que desbordaban los intereses originarios de la oligarquía en el gobierno.

corta de orientación técnica, para favorecer la inserción en el mercado de trabajo, y una salida a largo plazo, de orientación humanista (bajo la tradición de las escuelas preparatorias), que apuntaba a la continuación de los estudios universitarios.

Dos tipos de razones explican el cambio de objetivos educativos de la élite política: a) económica y b) política. La primera se funda en la expansión agrícola de 1890, que modificó la estructura económica (Finkel, 1984), tradicionalmente vinculada a la ganadería (bajo la lógica del “latifundio”). Asimilar la estructura productiva a este cambio económico fue la justificación de los cambios sobre el SE. La segunda cuestión pone en discusión esta versión oficial y afirma que la meta real fue la gestación de un sistema político diferente al de la revolución de 1890 (momento de entrada de la UCR como oposición política). Según esta interpretación, la nueva estructura productiva argentina no requería profesionales técnicos.⁶ Por el contrario, el gobierno quería diversificar la escuela secundaria para limitar el acceso de las clases medias a la élite dirigente⁷ (Tedesco, 1986). Dicho de otra forma, fragmentar la escuela secundaria para estabilizar las diferencias tradicionales (Cucuzza, 1985) o segmentar las etapas del sistema escolar para detener la entrada masiva de alumnos desde la escuela primaria, tratando de reservar los estudios superiores para la élite dirigente (Dussel, 1997).

Otros dos tipos de razones pueden explicar el bloqueo a dichas reformas encaradas por la élite en el gobierno: a) político-social⁸ y b) propiamente educativa. La primera destaca la oposición de la UCR y del PS a todos los intentos de reformas. El Parlamento fue la escena privilegiada del rechazo de los diputados radicales (liderados por Alejandro Carbó), quienes agruparon a otros diputados del partido de gobierno que defendían el *statu quo* del SE (un alianza humanista-normalista). Contra la “reforma Magnasco”, Carbó rechazó su carácter anti-democrático, en tanto contención del ascenso social de los sectores populares que querían llegar a la vida política argentina (Dussel, 1997; Tedesco, 1986). Su proclama democrática rechazaba la fragmentación de metas educativas según sectores sociales (humanista para los sectores acomodados y técnica para los populares) y defendía una formación homogénea, tanto en la escuela primaria como secundaria (Dussel, 1997). Finalmente, el diputado criticó la descentralización del sistema, pues las provincias no podían garantizar el servicio (Dussel, 1997). La “reforma Saavedra Lamas” se lanzó al final del gobierno y la UCR la rechazó tajantemente desde que llegó al poder (1916). El gobierno de Hipólito Yrigoyen se negó a reformar la estructura de la escuela secundaria, fuente invaluable de formación de sus propios dirigentes. La segunda perspectiva pone el acento en los aspectos internos al SE. Según Puiggros (1992), las reformas encontraron apoyos dentro del SE. Había un consenso (la mayoría de los Rectores de los Colegios Nacionales) contra la formación humanista del secundario y la necesidad de reorientarla hacia fines más prácticos o técnicos. Este fue el germen de las orientaciones alternativas al “normalismo”. No obstante, según Puiggros (1992), estas perspectivas alternativas no pudieron nunca quebrar la hegemonía normalista-humanista del SE. En la escuela primaria, durante el gobierno siguiente (de la UCR), a pesar de dicha hegemonía inquebrantable, las orientaciones alternativas van a multiplicarse para finalmente estallar durante los años 1930.

La profundización democrática del SE (1916-1930)

⁶ Tedesco (1986) precisa que, por un lado, la estructura productiva no pedía profesionales técnicos y, por otro, que la mano de obra no se buscaba a la salida del secundario.

⁷ La UCR se beneficiaba de ese proceso de inserción educativa. Del secundario y de la universidad extrajo toda su clientela política (Tedesco, 1986).

⁸ La misma línea de razonamiento subraya el componente de clase media de todos los actores que rechazaban la reforma (Finkel, 1984).

La política educativa del radicalismo puede resumirse en dos vectores: a) garantizar el sistema de educación pública (Tedesco, 1986) y b) profundizar la democratización del SE (Mignone, 1978). El primero, bajo un principio garantista, representa la defensa de los derechos a la educación. El segundo, bajo una lógica continuista, apunta a profundizar los efectos del sistema. Resumiendo, el SE producía efectos sociales virtuosos, entonces no debía modificarse su orientación. No obstante, debían producirse modificaciones en relación al incremento de la participación en ciertas instancias de la estructura educativa.

¿Sin cambios o modificaciones parciales?

El debate sobre la continuidad del SE tenía dos líneas de interpretación: a) socio-política y b) educativa. La primera explica la continuidad del SE en que la UCR y los socialistas en el gobierno eran favorables a los efectos de integración social y modernizadores del SE (Tedesco, 1986). En otros términos, la clase media que había llegado al poder gracias a la educación recibida en el SE no podía modificarlo. Había pocas oportunidades de cambio, teniendo en cuenta a la UCR en el gobierno y el PS en la oposición (Finkel, 1984). La segunda plantea una hipótesis más matizada, afirmando que hubo en realidad un proceso de continuidad-cambio. Hubo una continuidad del SE en términos generales, pero al mismo tiempo iniciativas innovadoras a escala local (Puiggros, 1992). Aunque la modificación de la escuela primaria no fue un eje de la política radical, hubo transformaciones importantes que ilustran el debate pedagógico de la época. Al respecto, se manifestaron todas las corrientes hostiles al “normalismo” oficial. Estas corrientes (krausistas, pragmatistas, espiritualistas) proponían nuevos paradigmas educativos y se influenciaban mutuamente⁹ (Puiggros, 1992).

Finalmente, estas reformas locales nunca fueron hegemónicas ni lograron modificar la estructura del SE. La autonomía “normalista” se impuso contra toda influencia del poder político o de reformas pedagógicas en el interior del SE. J. Mantovani resume la política educativa radical: “No hubo más que modificaciones parciales y cambios de estructura incompletos”¹⁰ (Martínez Paz, 1993). Esta perspectiva, no obstante, nos muestra la crisis ideológico-pedagógica del SE, la crisis del positivismo y del “normalismo” en la escuela primaria. Así, las discusiones de los años 1920 alimentarán los nuevos paradigmas de los años 1930. Se trata de un período de transición, entre la hegemonía del “normalismo” y el estallido de las pedagogías nacionalistas.

La expansión democrática y la re-centralización del SE

El principio de expansión democrática del SE fue reforzado por el radicalismo en el poder. Hay dos ejemplos evidentes: la creación de mecanismos internos de participación y la extensión de ciertos segmentos de su estructura (especialmente los Colegios Nacionales). El primero se manifiesta a través de la promoción de vínculos alternativos de promoción cultural (Bibliotecas y Sociedades Populares) y a través de la democratización del gobierno escolar (Cooperativas y elecciones en los Consejos escolares) (Martínez Paz, 1993). Este proceso recibió el apoyo del PS y del anarquismo, y

⁹ Este panorama ofrece una versión más compleja si se lo articula con el SE. Puiggros (1992) distingue tres posiciones: a) la corriente radicalizada: radicalmente crítica del sistema oficial, que apoyó las primeras sindicalizaciones (diversos espiritualismos de izquierda); b) la corriente crítica: contra el “normalismo” pero en el interior del SE, que incluía a menudo militantes socialistas, comunistas o de la UCR (diversos tipos de krauso-positivismo o de espiritualismo, siempre influenciados por la didáctica pragmatista); y c) la corriente oficialista: funcionarios del SE (en su mayoría “normalistas”, a veces marcados por influencias krausistas o espiritualistas).

¹⁰ Otro ejemplo de política de transformación inconclusa fue la Escuela de Nuevo Tipo, bajo el segundo gobierno de Hipólito Yrigoyen (1928-1930).

hacia el interior del SE, de dirigentes denominados radicales (Puiggros, 1992). Este movimiento criticaba la rigidez del “normalismo” que conducía la escuela pública. No obstante, el número de inauguraciones de Colegios Nacionales es una prueba que la política de la UCR tenía como objetivo la escuela secundaria. La cantidad de colegios aumentó fuertemente durante el período, de 14 (1900-1915) a 22 (1915-1930) (Puiggros, 2003). Allí se producirían los efectos más democratizantes, como el acceso de sectores medios a la política.

Para resumir, durante el período 1916-1930 se profundizó la centralización. Primeramente, porque el gobierno se opuso a las reformas que pretendían fragmentar y descentralizar el sistema (especialmente la escuela secundaria). Pero también en razón de la expansión de las escuelas Laynez en las provincias. Al respecto, y contra la superposición de los sistemas nacionales y provinciales, durante el primer gobierno de Hipólito Yrigoyen (Ministro José Salinas) hubo un intento de pasar todas las escuelas primarias a la órbita nacional (Martínez Paz, 1993). Más allá del fracaso de este proyecto, la UCR y el PS (ferviente defensor del carácter nacional de la ley 1420) manifestaron sin ambigüedades sus políticas centralistas y de expansión del SE (Mignone, 1978).

Disputas ideológicas y pedagógicas sobre el SE (1930-1966)

La crisis del SE estalló durante los años 1930 (Pineau, 1993). El modelo “normalista” ya no articulaba las diferentes posiciones hacia el interior y el exterior del SE. Además, las tentativas oligárquicas de actualizar la estructura habían fracasado (Tedesco, 1986). En ese contexto, irrumpieron nuevas claves pedagógicas para orientar nuevas políticas educativas. Durante este período, hubo fuertes disputas sobre cómo orientar dicho proceso. Del lado pedagógico, el espiritualismo era mayoritario, y del lado ideológico, el nacionalismo imponía sus criterios. A pesar de su fugacidad, esta amalgama va a permitir unificar las posiciones más influyentes del período. Los debates van a darse en torno de los diferentes tipos de nacionalismo.

No obstante, a pesar de esta disputa retórica, dos elementos constitutivos del SE van a perdurar: a) la alianza entre la oligarquía y la clase media en el ámbito educativo (Tedesco, 1986) y b) la voluntad de re-centralización del SE. Había diferencias radicales en torno a las orientaciones ideológico-pedagógicas, pero todos buscaban expandir el SE en el ámbito nacional. Se podría afirmar que desde la crisis de 1930, la educación dejó de ser una política de Estado. Desde entonces, todas las reformas van a terminar siendo incompletas o facciosas.

El nacionalismo católico contra el SE tradicional (1930-1943)

A pesar de la llegada del nacionalismo, la estructura del SE tuvo continuidad. Exceptuando el período de gobierno del general José Félix Uriburu (1930-1932), que impuso una fuerte presión desde el catolicismo (Martínez Paz, 1993), la alianza entre la oligarquía y los sectores medios condujo el SE. La mayor parte de los cuadros educativos fueron incluidos en el SE dentro de puestos jerárquicos. La falta de articulación con la estructura productiva era una prueba de la continuidad del SE (Tedesco, 1986). Esta articulación no funcionaba,¹¹ la débil estructura de la industria argentina no necesitó nunca de una formación de técnicos a gran escala. El SE seguía fomentando el ascenso social por la vía de la administración pública o mediante la llegada de las élites universitarias. La mejor prueba de continuidad fue la expansión de la estructura del SE. En la primaria, la expansión de las escuelas Láinez continuaba. El incremento fue del 50% (Tedesco, 1986), especialmente en los

¹¹ Hubo un fuerte aumento de los estudios de oficios y de formación profesional. Sin embargo, esos estudios no estaban centralizados por el SE: eran dados por los sindicatos, la Iglesia y organizaciones mutualistas (Puiggros, 1992). Esto condujo, durante el período posterior (1943-55), al desarrollo de una estructura centralizada para la educación técnica.

medios urbanos¹² (Martínez Paz, 1993). Debido a la nacionalización creciente de la primaria, el problema de superposición entre escuelas nacionales y provinciales se agravó. En 1938, bajo el Ministerio de Jorge Eduardo Coll, la propuesta de solución fue una vez más unificar las escuelas bajo la órbita nacional. Ya había problemas ligados a la falta de unidad del SE, en razón de las distancias geográficas, de la burocracia y de la falta de recursos de los Consejos escolares. Las soluciones tendían siempre a la re-centralización del sistema (Martínez Paz, 1993).

A nivel ideológico-pedagógico, hubo fuertes disputas. La llegada al ámbito educativo del nacionalismo produjo muchas corrientes conflictivas entre sí. Según Martínez Paz (1993), el nacionalismo católico predominaba entre 1930 y 1932. Pero subsistían tensiones entre parte de la oligarquía instalada en el SE y el nacionalismo de derecha (de raíz católica) (Tedesco, 1986). La controversia principal fue la introducción de la educación religiosa en las escuelas públicas y las modificaciones de los ciclos de estudio (Puiggros, 2003). La imposición de la educación religiosa en la provincia de Buenos Aires bajo la gestión de Manuel Fresco y del Ministro Roberto J. Noble (1937) fue un ejemplo significativo de las fisuras en el interior del sistema. Esta experiencia va a continuar más tarde en 1943, a nivel nacional, bajo la gestión de Pablo Ramírez y del Ministerio de Gustavo Martínez Zuviría. La hegemonía nacionalista se expandía. La profundización de los rituales patrióticos se articulaba con fuertes reivindicaciones nacionales. Este tipo de disputa profundizó, tanto en la derecha católica¹³ como en los sectores progresistas,¹⁴ las tendencias a la centralización del SE.

Del nacionalismo católico al nacionalismo popular (1943-1955)

Durante los años 1940 se expresaron fuertes reclamos de modernización del SE. La crisis de los años 1930 requería, por un lado, una toma de posición del Estado sobre la educación técnica frente al desarrollo industrial y, por otro lado, juzgaba insuficientes las experiencias de participación de la sociedad civil en el ámbito educativo (Academias, Sociedades populares, organizaciones de la Iglesia) (Puiggros y Bernetti, 1993). El período peronista representa el último momento de ampliación del modelo centralizado del SE. Fue, al mismo tiempo, un momento de refundación del SE. Los cambios ideológicos y pedagógicos habían sido hasta entonces transformaciones dentro del modelo “normalista”. Pero, en este período, los principios del SE van a ser transformados, a pesar de la continuidad de la estructura centralizada.

El último proyecto de centralización del SE

La centralización del SE durante el peronismo fue realizada no solamente a través de la ampliación de la estructura sino mediante su refundación. La expansión del sistema se manifestó en términos cuantitativos. Las escuelas primarias y secundarias (incluido las técnicas) se multiplicaron, así como en número de docentes. Tres ejes marcaron la concentración de poder en el SE. El primer eje fue la intervención de Consejo Nacional de Educación (CNE). De allí, irrumpieron conflictos entre docentes y gobierno. Los primeros reivindicaban la autonomía del CNE y rechazaban las suspensiones e intervenciones sobre un gran número de docentes, tecnócratas y administrativos del SE (Puiggros, 1992). Los conflictos con los representantes de la estructura “autónoma” del SE

¹² Al comienzo, la creación de las escuelas Lainez había sido pensada para las escuelas rurales provinciales. Dado que las provincias ya tenían escuelas en las urbes, la Nación subsidiaba dicho desarrollo complementario.

¹³ El nacionalismo católico, a través de sus publicaciones, era favorable a una “buena política centralizadora desde la maternal hasta la universidad” (Puiggros, 1992).

¹⁴ *La Obra* (revista de docentes vinculados al socialismo) subrayaba la correcta política centralizadora del SE (bajo los gobiernos de R. Ortiz y de R. Castillo, 1938-41 y 1941-43), “retomando el modelo de la Policía Federal recientemente creada” (Puiggros, 1992).

continuaron y el proceso de concentración se acentuó. En un principio, a través de la intervención de P. Mussachio (1947) y por el decreto 939, el CNE pasó a formar parte del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. Luego, seguido de la reforma constitucional de 1949 y la Ley 13.548, el CNE devendrá una estructura del nuevo Ministerio de Educación en reemplazo (por el decreto 5.293/49) de la antigua Secretaría de Educación, siempre dentro del mismo proceso de concentración. El segundo eje fue la homogeneización de los contenidos. Desde el gobierno de E. Farrell se buscaba dar una coherencia doctrinaria al nuevo SE. Así, se propuso un Plan de Estudios Único: “formar al hombre argentino dentro de lo que es el destino de la nación” (en Martínez Paz, 1993). Luego, con la presentación del I Plan Quinquenal, bajo la gestión de J. P. Arizaga como Secretario de Educación, el gobierno peronista subrayó la falta de orientación nacional de la educación. Hacía falta “nacionalizar los contenidos” bajo un modelo orgánico de relación Estado-Sociedad. El espiritualismo antipositivista y antiliberal hacía la amalgama pedagógica que permitía hacer referencia a una sola idea de Estado y de Nación (Puiggrós y Bernetti, 1993). El tercer eje fue el desarrollo de la educación técnica hacia el interior del SE. Aunque dicho sistema funcionaba en paralelo a la educación secundaria, su organización permitió unificar toda la educación técnica diseminada por fuera del marco institucional. Dos medidas resultaron fundamentales: a) la unificación de las Escuelas de Arte y Oficios dentro de las Escuelas Industriales y b) la creación (por decreto 14.530/44 y ley 12.921/45) de la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (CNAOP), bajo la esfera del Ministerio de Trabajo, con autonomía administrativa y financiera (Martínez Paz, 1993).

La voluntad de refundación doctrinaria del SE

La gestión peronista quería suprimir la ley 1420 (de base laica) y los principios positivistas y normalistas que conducían la enseñanza. El nacionalismo católico (no necesariamente militarista) quería unificar la pedagogía peronista (Puiggrós y Bernetti, 1993). El tema que introdujo el peronismo como factor de refundación fue la enseñanza religiosa. Sin embargo, esto ya había sido introducido anteriormente. Bajo el gobierno del general Pablo Ramírez (gestión de Gustavo Martínez Zuviría) y por el decreto 18.411/43, la educación religiosa fue integrada a la escuela pública nacional. Oponiéndose a la neutralidad religiosa propia de la escuela laica, esta línea afirmaba que la ley 1420 era anticonstitucional porque el Estado era católico. Con la llegada del peronismo, esta política se reafirmó: una ley del Congreso (12978/47) integraba la educación religiosa a la escuela pública. No obstante, la anulación de la educación religiosa, en 1954, obliga a preguntarse si esta política era estrictamente educativa o si se trataba de una cuestión negociada dentro de las relaciones políticas con la Iglesia. En cualquier caso, la difícil situación del peronismo en 1954 relativiza toda afirmación general.

La tentativa de refundación peronista tuvo dos momentos cruciales: a) el I Plan Quinquenal (1947-51) y b) la nueva Constitución Nacional de 1949.¹⁵ En el I Plan Quinquenal, se planteaba la necesidad de “dinamizar la escuela”, introducir la idea de trabajo y de saberes prácticos, ya que había muchas escuelas pero las dificultades persistían. La obligatoriedad de la escuela primaria había desarrollado su estructura, mientras que el secundario permanecía intacto. En ese sentido, se propuso una formación paralela de índole técnica. La principal modificación consistió en la creación de una gran cantidad de escuelas técnicas gratuitas para los trabajadores (Puiggrós y Bernetti, 1993). A partir de la reforma de la Constitución Nacional (1949) fueron introducidos los principios claves de la escuela peronista: i) el orden de importancia de las metas educativas: “Formar para el desarrollo de la fuerza física, para el perfeccionamiento de las capacidades intelectuales y de las capacidades sociales”

¹⁵ El II Plan Quinquenal (1952-57) se situaba en el marco de los principios y políticas establecidas por la reforma constitucional de 1949.

(artículo 1) (Martínez Paz, 1993); ii) la ampliación del SE a favor de los sectores populares sin instrucción (artículo 3); iii) el financiamiento gratuito para la primaria, pero ambiguamente definido para la escuela secundaria (omisión en el artículo 6). Si bien la universidad garantizaba su gratuidad (artículo 6), el Estado también garantizaría el derecho a la instrucción “para aquellos que tengan las competencias y los méritos”. Se trata, iv) del principio de subsidiaridad del Estado, en tanto criterio de selección para el acceso a los estudios superiores.

Un punto de ruptura: el principio de subsidiaridad del Estado

La aplicación del principio de subsidiaridad del Estado resulta clave pues se encuentra en oposición a los principios de centralización y ampliación del SE. No obstante, es necesario subrayar algunos matices. Aunque la introducción y promoción de la escuela privada no favorece la centralización del sistema público, en este período el proceso fue desarrollado bajo un fuerte control del Estado sobre la escuela privada (Puiggrós y Bernetti, 1993). La estructuración de la escuela privada con subsidios estatales fue desde el comienzo una política del peronismo. La ley 13047/47 reconocía el sistema, al tiempo que intentaba regularizar los salarios, las representaciones sindicales y los establecimientos del sector. Pero, luego de la sanción de la Constitución de 1949, el principio de subsidiaridad del Estado, en materia educativa, fue planteado de manera global (Puiggrós y Bernetti, 1993). Este principio retomaba la tradición federalista contra el criterio liberal de centralización de la responsabilidad educativa en la persona del Estado. No obstante, la promoción de la escuela privada en ningún caso implicó una política de *laissez-faire*. El control estatal sobre el sistema privado fue estricto. Estableció relaciones con el personal (docente y administrativo), los subsidios para las escuelas sin recursos y la reglamentación de entrada y promoción dentro del sistema.

En síntesis, el notable proceso de centralización y ampliación del SE bajo el gobierno peronista va a tener este punto de quiebre. A pesar de la voluntad de control estatal sobre este nuevo actor del sistema, se institucionalizó un sistema que va a comenzar a competir con el sistema público-estatal. Así, la aparición de la escuela privada, más allá de los tintes de las futuras gestiones educativas, va a resultar un elemento inmovible del nuevo SE.

El retorno del laicismo: del progresismo al liberalismo (1955-1966)

La voluntad de eliminar toda huella peronista sobre el SE unía a la mayor parte de las corrientes pedagógicas. Sin embargo, y a pesar de la coincidencia en este objetivo político y en la reivindicación de una ideología liberal en el interior del SE, pueden remarcarse diferencias internas. Se las puede resumir en dos tipos de defensa del SE liberal-normalista: a) los normalistas laicos y b) los normalistas católicos u oligárquicos (Puiggrós y Carli, 1995).

La primera concepción se impuso durante el período que siguió al desplazamiento del peronismo del poder, como una reacción política de defensa del SE. En este momento se planteó de manera definitiva la necesidad de una reforma del SE. En ese momento, las reformas propuestas retomaron el espíritu de los proyectos inacabados de principio del siglo XX (Osvaldo Magnasco y Carlos Saavedra Lamas). Luego, el gobierno de Arturo Frondizi va a desarrollar los primeros intentos de este tipo de reforma.

La restitución de la Ley 1420 (1955-1958)

“Se la suprime en nombre de la libertad” (en Puiggrós & Carli, 1995) es la idea rectora de la política del gobierno militar durante este período. La restitución del SE era el denominador común de toda la oposición al peronismo. Había que restablecer todo aquello que el peronismo había modificado. Durante estos primeros años, las iniciativas del gobierno van a satisfacer las demandas de la mayoría del SE: a) la autonomía del sistema, b) un estatuto para los docentes y c) la Ley 1420.

En principio, la autonomía del sistema era una cuestión crucial para los cuadros educativos que se manifestaban contra todo tipo de influencia del gobierno y de los partidos políticos dentro del SE (Puiggrós y Carli, 1995). La restauración de la autonomía del CNE es un ejemplo. Dejó de ser una Dirección General del Ministerio de Educación, recuperando su autonomía pedagógica, financiera y administrativa. En ese sentido, la autonomía universitaria también fue restituida bajo los criterios de la ley Avellaneda. Por otra parte, la reglamentación de un Estatuto era una reivindicación de los docentes de larga data. El “Estatuto del General J.D. Perón” era sentido por los docentes como una prueba de la influencia del gobierno sobre el SE. Era necesario suprimir ese régimen que pedía un grado de adhesión política de parte de los docentes afiliados y promulgar un Estatuto propio de los docentes. El decreto-ley 16767/56 fue la primera medida para satisfacer esta reivindicación. No obstante, el régimen fue puesto en marcha dos años más tarde, bajo el gobierno de A. Frondizi, por la Ley 14473/58. Este Estatuto va a transformarse en el mito de autonomía de los docentes en relación al poder político de turno. La aplicación de una metodología de concursos y la constitución de las Juntas de Clasificación autónomas van a reglar, desde ese momento, la entrada y promoción de los docentes al sistema. Finalmente, la restitución de la Ley 1420 representaba mucho más que la ley del SE. Era una garantía de democracia y de libertad (Martínez Paz, 1993). Ella representaba también el mito del desarrollo educativo alrededor de la acción centralizada del Estado. Para algunos, era también la reintroducción de la neutralidad religiosa, ampliamente reclamada bajo el gobierno peronista.

El “normalismo” ya no disponía de la misma legitimidad como para ordenar y desarrollar el SE. Su restitución fue en verdad un fracaso (Puiggrós y Carli, 1995). El mito de la escuela pública comenzaba a retroceder. Orientadas a la transformación del SE, comenzaron a desarrollarse diferentes teorías que ya no centraban las políticas educativas en la acción del Estado.

Los primeros intentos de reforma estructural del SE (1958-1966)

El federalismo educativo volvió progresivamente a tener influencia hacia fines del gobierno militar. El CNE empezó a tener contactos con los gobiernos provinciales, a considerar la transferencia de los servicios a las provincias y a crear Consejos Regionales (Martínez Paz, 1993). En la Conferencia de Ministros de las provincias (Santa Fé, 1957), se planteó la necesidad de terminar la ley 2737 (subsidios para las provincias), la idea de transferir las escuelas Laynez a las provincias y la creación de un Consejo Federal para que las provincias puedan buscar sus propias soluciones (Martínez Paz, 1993). En otros términos, la falta de articulación y la superposición de funciones en el interior del SE ya no podían ser resueltas con una centralización homogénea, sino a través de una federalización del sistema. Esta idea va a imponerse lentamente hasta encabezar las grandes reformas de los años 1960.

A partir del gobierno de A. Frondizi, todas estas ideas tomaron forma bajo el paradigma de la teoría del desarrollo: la educación como inversión para lograr una mejora de la formación de recursos humanos. El período va a estar signado por estos criterios, pero no se van a encarar reformas integrales del SE. No obstante, se va a elaborar un diagnóstico consensual sobre el ámbito educativo: la estructura legal existente no comprendía la totalidad del SE, entonces hacía falta una reforma integral (Martínez Paz, 1993). A pesar de la falta de definiciones concretas, el Consejo Nacional de la Educación Privada representaba una búsqueda de unidad en el marco del sistema de escuelas privadas. Se discutieron el monto de subsidios necesarios, el tipo de articulación con las escuelas nacionales y provinciales y la relación con el Estado en relación a su reglamentación (inspecciones, programas y diplomas). La idea era poner al mismo nivel todas las modalidades de enseñanza (Martínez Paz, 1993). El proyecto de “Ley Domingorena” resultó la síntesis del espíritu de apertura hacia la escuela privada. Bajo el principio de libertad de enseñanza, se proponía subsidios para las

escuelas privadas y autonomía para otorgar diplomas. Ella también introdujo la posibilidad de crear universidades privadas.

A pesar de todo, la inestabilidad política impidió la concreción de reformas globales. Dos golpes de Estado, dos gobiernos democráticos (Arturo Frondizi y Arturo Illia) y un gobierno militar temporario (José María Guido) se sucedieron entre 1958 y 1966. Los gobiernos fueron relativamente débiles y sus políticas educativas no coincidían estrictamente. Así, las ideas de transferencia de servicios a las provincias y de incorporación de la escuela privada al SE se postergaron para un período de mayor concentración de poder. El gobierno militar de Juan Carlos Onganía (1966-1970) va a retomar dichos proyectos. Resumiendo, este período (1958-66) podría presentárselo como una transición hacia una reforma integral del SE. A igual que los años 1920, en donde se engendraron las críticas ideológicas y pedagógicas nacionalistas y espiritualistas contra el “normalismo” reinante, este período (1958-1966) va a engendrar las ideas y mecanismos legales que constituirán una propuesta de reforma integral del SE. Ya no se discutía sobre las bases pedagógicas de la escuela pública, sino sobre la necesidad de una reforma estructural.

Crisis sistémica y políticas de desarticulación del SE (1966-1983)

El período muestra un retroceso del formato tradicional del SE. La necesidad de una reforma estructural ganaba cada vez más adherentes, al tiempo que la estructura centralizada cada vez más críticos. Se retomaban algunos de los debates originales del SE acerca de su descentralización. Sin embargo, ya no se trataba del modelo de desarrollo regional de la descentralización americana que estipulaba el artículo 5 de la Constitución, en el cual la escuela primaria se las adjuntó a las provincias. Representaba más bien la influencia creciente de la escuela privada sobre el SE. El principio de subsidiariedad del Estado comenzaba a imponerse como criterio regulador del SE. El Estado ya no era el único garante de la educación. Este razonamiento reclamaba competencia entre los sistemas público y privado, a pesar de la continuidad de la política de subsidios estatales. Se trató de un doble proceso de descentralización a través de: a) una re-provincialización del sistema y de b) un avance de la escuela privada sobre el SE.

El primer período (1966-1973) se caracterizó por incesantes intentos de reforma general del SE que no lograron imponerse. Dicho fracaso se explica por la resistencia de los sindicatos docentes y por la falta de legitimidad del régimen militar. La reforma tenía una concepción educativa opuesta a la estructura tradicional del SE. La idea tradicional de la educación como formación fue reemplazada por la idea de inversión educativa, donde se ponía el acento sobre su importancia para el desarrollo del país (Braslavsky, 1985). El segundo período (1976-1983) se caracterizó por una reforma caótica (ni general ni consistente en sí misma), en la cual “aquello que había que destruir era más importante que lo que se debía construir” (Tedesco, 1985). Sin embargo, va a tener éxito sobre dos aspectos: la transferencia de las escuelas primarias a las provincias y la creación del Consejo Federal Educativo (CFE). Inversamente al primer período, esta reforma no tenía un sustento educativo. Sus argumentos educativos eran subsidiarios de criterios político-militares (restablecimiento del orden) y de ajuste presupuestario.

Dos aclaraciones se imponen: el eje de reforma del SE del gobierno militar de 1966 fue retomado de otra manera por la dictadura militar de 1976. Omitimos deliberadamente el período 1973-1976 porque representa un período muy corto (Braslavsky, 1985) y en algún sentido contradictorio a la política hegemónica. Se intentaron imponer perspectivas espiritualistas y católicas de izquierda contra la idea hegemónica de orden funcionalista (Puiggrós y Carli, 1995). En ese breve período (1973-1976), las políticas democráticas sobre aspectos pedagógicos alternativos (pedagogía popular) y de participación dentro de la vida escolar (Plan Trienal 1974-77) no lograron imponerse o

fueron brutalmente suprimidos durante el último año de gestión peronista (1975) y luego por la dictadura de 1976.

La ambiciosa reforma integral del SE (1966-1973)

Bajo el gobierno de J.C. Onganía, la reforma fue retomada por los cuadros técnicos que habían diseñado las políticas del período anterior. Este grupo modernizante había articulado ideas liberales y católicas bajo las teorías del desarrollo. Sus posiciones, que proponían una renovación metodológica de la educación, supieron ubicarse entre los católicos fundamentalistas y los laico-normalistas que defendían la estructura tradicional del SE (Puiggrós y Carli, 1995).

La primera tentativa de reforma fue llevada a cabo por el Ministro J.M. Astigueta (decreto 994 de octubre 1968). Ella respondió a un informe sobre las provincias, donde se ponía en evidencia los malos resultados escolares (abandono y repetición) y la distribución irracional de las escuelas secundarias (Martínez Paz, 1993). Se trataba de una reforma integral del SE que contenía un proyecto de Ley Federal de Educación, es decir una propuesta técnica con fines políticos. Sostenida en una propuesta sistémica realista que se alejaba de discusiones ideológicas, la reforma proponía modificaciones bajo el espíritu de la “reforma Saavedra Lamas” (1916). Allí se reintroducía la escuela intermedia (3-4 años) que reducía los años de la escuela básica (5 años) y secundaria (3-4 años). Allí, se introducía el punto de quiebre de la formación escolar: la formación técnica o el paso a la universidad. Pero este cambio de estructura no fue el único tema de la reforma. Se introdujo también la idea de competencia entre la escuela privada y la escuela pública. Al mismo tiempo que el Estado debía sostener financieramente el desarrollo de la escuela privada. Se comenzaba a hablar de la enseñanza pública para diferenciar la administración del Estado de la administración privada. A nivel de la descentralización del sistema, se proponía la transferencia de las escuelas a las provincias (en términos administrativos y financieros), integradas a un Plan Nacional de Desarrollo. Se proponía que cada región y cada escuela creen su propio programa escolar. Sin embargo, sólo algunas provincias aceptaron la transferencia, invocando el argumento de la falta de recursos provinciales para sostener el sistema.

Luego del rechazo de las provincias a la transferencia de las escuelas bajo la “reforma Astigueta”, el gobierno nacional reunió a los ministros de Educación provinciales y de la Nación para definir políticas comunes. A pesar de la oposición de las provincias más pobres, el gobierno reafirmó la necesidad de la transferencia, aunque sea hecho de manera gradual y a través de cambios en la Coparticipación Federal (Braslavsky, 1985). En 1971, estas reuniones de los ministros dieron lugar a la creación del Consejo Federal de Educación (CFE, ley 19682/71). Su creación fue la medida de mayor impacto contra la estructura centralizada del SE. Allí iban a decidirse las políticas educativas nacionales: las modificaciones legislativas, de currículum, administrativas (diplomas), presupuestarias, etc. Haciendo uso de su alta capacidad de recursos humanos, administrativos y técnicos, el CFE tendría que ser un punto de articulación entre las políticas nacionales y las provinciales. A pesar de haber sido creado bajo una transferencia inconclusa, el CFE comenzó a desarrollar sus objetivos (Martínez Paz, 1993).

La inorgánica reforma manu-militari (1976-1983)

Las reformas educativas bajo la dictadura fueron irregulares por la inestabilidad de las mismas gestiones. No fueron guiadas por un principio único. Por otra parte, el ámbito educativo fue el que más cambios de ministros mostró. Las orientaciones nunca fueron coherentes. Del liberalismo del ministro Ricardo Bruera al militarismo del ministro Juan José Catalán, de los estrictos principios católicos del ministro Juna Rafael Llerena Amadeo al industrialismo del ministro Carlos Burundarena (Puiggrós, 2003).

El autoritarismo pedagógico fue la piedra angular de la política educativa bajo la dictadura. El mismo seguía dos objetivos: reducir el exceso de participación y restablecer el orden jerárquico “para crear un clima educativo de respeto, de orden y de silencio” (Tedesco, 1985). En términos educativos, las consecuencias institucionales de la gestión fueron ambivalentes: fragmentación institucional de las escuelas¹⁶ (escuelas con recursos que se diferenciaban de escuelas para sectores con menos recursos) y la pérdida de los contenidos socialmente legítimos. En ese sentido, la escuela comenzaba a dejar de difundir conocimientos socialmente válidos (Tedesco, 1985).

El principio de la eficacia sobre el presupuesto educativo

Durante la dictadura, el proceso de reforma no fue guiado por principios educativos. No había convicción de invertir sobre el sistema, sino de administrar más responsablemente las cuentas públicas (ajuste fiscal a nivel macroeconómico). En ese sentido, la primera acción fue instalar la idea de ineficacia en el manejo del presupuesto educativo. Había que racionalizar el SE para mejorar su eficacia. Llerena Amadeo formuló precisamente esta idea de los problemas presupuestarios por la ineficacia en el gasto (Braslavsky, 1985). Había coherencia en el diagnóstico oficial acerca de la relación entre la acción ineficaz de la escuela pública y su principal objetivo educativo: imponer el criterio de subsidiariedad del Estado en el ámbito educativo (Tedesco, 1985).

Bajo esta lógica del ajuste presupuestario, la racionalización del SE se manifestó en distintas escalas. En principio, la inversión educativa bajó de 17% a 10% desde 1976. Hubo también reducciones salariales para los docentes. Éstas se manifestaron como efecto de una reducción general sobre los salarios de todos los trabajadores, pero los docentes también vieron reducido su salario en términos relativos, es decir, en el interior del SE, en favor del personal de Dirección (Braslavsky, 1985). No obstante, la principal racionalización del SE fue la desactivación del CNE (1976). Hasta ese entonces, el organismo resultaba el ícono de la centralización del SE. Por consecuencia, la dictadura decidió reactualizar el CFE, algo degradado desde su fundación a principios de los años 1970. Entre 1976 y 1978, el CFE devino un lugar de negociación entre los ministros de Educación de las provincias para avanzar sobre la transferencia de las escuelas primarias nacionales a las provincias (1978). Desde 1979, el Consejo va a consolidarse (por Ley 22047) como lugar de articulación, de planificación y de negociación de las políticas educativas provinciales.

La transferencia de las escuelas primarias a las provincias

La política educativa más importante de la dictadura fue la realización de la transferencia de las escuelas primarias a las provincias. Luego de una serie de ensayos infructuosos, desde el gobierno de J.M. Guido (1962) hasta las tentativas del gobierno militar 1966-73, la transferencia de las escuelas no representaba un problema ideológico sino un problema concreto: las provincias pobres no querían asumir su responsabilidad sobre el sistema, invocando la falta de recursos. Solamente una dictadura centralizada, que paradójicamente puso en marcha un Consejo de Ministros de Educación de las provincias coordinado por el gobierno nacional, pudo completar el proceso de descentralización de una parte del SE.

La Ley 21809/78 provocó una fuerte segmentación en el interior del SE. Hubo un desplazamiento de los recursos humanos de las provincias más pobres hacia las provincias más ricas (Braslavsky, 1985). Si antes existía una diferenciación entre escuelas nacionales (Láinez) y escuelas provinciales, desde la medida se dio una fragmentación a favor de las provincias más ricas y en desmedro de las más pobres. En relación al currículum, no hubo el ajuste necesario ligado a las

¹⁶ En este ámbito, no había diferencia por rama (bachillerato o comercial) o por sector (público o privado).

necesidades regionales. Sobre todo, teniendo en cuenta que la descentralización educativa se sostenía argumentativamente en la inadecuación regional que sufría el modelo de SE centralizado. La descentralización permitiría la participación de los agentes locales (llamados “comunidad educativa”) en el interior del sistema. Pero este no fue el caso de la transferencia realizada. La comunidad educativa no participó de la elaboración de los nuevos contenidos y los cambios de contenidos tampoco respondieron a un criterio local. Se trató más bien de debates ideológicos alrededor de un refuerzo de los valores ético-religiosos en pos de la consolidación de la unidad familiar (Tedesco, 1985). Resumiendo, el único motivo que fundó la decisión de descentralizar las escuelas se vinculaba a criterios político-económicos de ajuste presupuestario.

La refundación del SE (1983-2001)

La reapertura democrática va a tener que enfrentar la crisis terminal del SE. Dos proyectos de refundación van a oponerse: uno tradicionalista y otro modernizante. El primero será encarnado por el gobierno de Raúl Alfonsín, tratando de restaurar los valores tradicionales del SE. Para ello, abrirá un debate social (Congreso Pedagógico) que debía condensar los criterios sobre los cuales se estructuraría una nueva Ley de Educación. Paradójicamente, el gobierno de Carlos Menem va a retomar las conclusiones de dicho Congreso para, primero, elaborar una nueva Ley Federal de Educación y, luego, emprender una reforma educativa, donde se recuperarán muchos de los juicios críticos sobre el SE. Esta reforma incorporará criterios modernizantes que van a impactar sobre la dinámica interna del sistema. Finalmente, la crisis socio-económica va a terminar inviabilizando la continuidad de la reforma, hasta llegar a la crisis institucional de 2001.

Una tentativa de refundación tradicional (1983-1989)

Bajo la reapertura democrática, el gobierno de R. Alfonsín (1983-89) tenía una meta de restauración de los criterios tradicionales del SE (Braslavsky, 1996) y de oposición punto por punto a la política de la Dictadura (Filmus, 1996; Fernández Lamarra, 1999). Esto significaba a) la normalización de las organizaciones sindicales y b) la puesta en marcha de una política educativa democrática. El primer aspecto fue saldado con el reconocimiento progresivo de los derechos laborales y de las organizaciones sindicales, primero provinciales y finalmente de la Confederación nacional (CTERA). Pero para enfrentar el segundo aspecto, el gobierno diseñó una política a dos velocidades: primero, una política de apertura de los canales institucionales democráticos, y en segunda instancia, un debate ciudadano acerca de los criterios que debían conformar una nueva ley de educación que enfrente la crisis del SE.

Las políticas educativas del gobierno se desarrollaron bajo tres criterios: i) la promoción de la participación y de la decisión en el interior del sistema (Tiramonti y Nosiglia, 1991), ii) la extensión y aumento de la inversión sobre el sistema público de enseñanza y iii) la disputa con el sector privado en torno a los subsidios nacionales (Tenti Fanfani, 1992). En términos globales, esta política no fue de reforma, sino de restauración de los criterios tradicionales del sistema público. En esa línea, el gobierno va a concentrarse en la prestación del servicio nacional, es decir de las escuelas secundarias que todavía quedaban bajo su órbita (Braslavsky, 1996).

Por su parte, la estrategia de reforma apuntaba a la elaboración de una nueva ley. Para ello, se organizó un amplio debate social: el Congreso Pedagógico Nacional (CPN). Este construiría suficiente consenso cívico-político como para romper el tradicional “empate catastrófico” entre las posturas laico-estatalistas y confesional-privatistas. El CPN se puede separar en tres etapas: a) la elaboración de la Ley 23114/84, b) el desarrollo en las provincias y c) el cierre en la Asamblea de Río Tercero. El primer momento refleja la política centralizadora del gobierno de Raúl Alfonsín. La idea fue de su ministro de Educación (Carlos Román Alconada Aramburú) y fue enviado como proyecto

del PEN a la Cámara de Diputados. El proyecto fue aprobado por unanimidad de las Cámaras. El gobierno mantuvo su planteo conceptual (artículo 1 y 2) sobre la participación ciudadana y se introdujeron modificaciones sobre su organización (Paviglianiti, 1989).

Durante el CPN se dieron dos cuestiones cruciales: a) los errores del gobierno en la organización (Djain, 1989; Braslavsky, 1989; Follari, 1989; Van Gelderen, 1989) y b) la sorprendente participación de militantes de la Iglesia. Ambas modificaron la concepción original del proyecto. Sobre el primer aspecto, se criticó la falta de información, su realización fuera del ámbito escolar y la incomprensibilidad de los ejes de discusión. Esto llevó a la desmovilización de los actores de la escuela pública (Directores y docentes) y de los actores con menos recursos. Pero el golpe mortal al proyecto gubernamental fue la participación de la Iglesia. Reviendo el error histórico de su retiro del CPN de 1882, la Iglesia decidió participar masivamente (Mignone, 1989). Escuelas confesionales y privadas enfrentaron el proyecto del gobierno, retomando sus viejas banderas de descentralización y participación comunitaria. Bajo la conducción de los cuadros de la Iglesia, movilizaron todos sus recursos financieros y humanos. Esto les dio la victoria en la mayoría de las asambleas jurisdiccionales (Van Gelderen, 1989).

El cierre del CPN mostró la influencia del gobierno para reducir en el terreno nacional lo que se había perdido en las jurisdicciones.¹⁷ Así, la Asamblea mostró conclusiones insatisfactorias: una incomprensible superposición de perspectivas (Mignone, 1989; Van Gelderen, 1989; Paviglianiti, 1989) y juicios de valor de difícil traducción a cuestiones más operativas (Braslavsky, 1989; Paviglianiti, 1989). Al mismo tiempo, el CPN sedimentó consensos: la regionalización y/o descentralización del sistema, la promoción de la participación de la comunidad educativa, el respeto a las minorías y la necesidad de evaluación y formación de los docentes (Albergucci, 1989; Van Gelderen, 1989). Se incorporaron también principios básicos del SE: educación común, obligatoria y gratuita, introduciendo las nociones de flexibilidad (por región y orientación laboral) y de igualdad de oportunidades (sobre la idea de las desigualdades existentes) (Albergucci, 1989). Este grupo de ideas va a cerrar un largo período de discusiones desde los años sesenta y va a alimentar los criterios de reforma educativa de los años noventa.

Resumiendo, el gobierno fue prisionero de dos paradojas: a) intentando renovar los principios de la escuela pública (común, gratuita y obligatoria), terminó viabilizando las transformaciones propuestas de las últimas dictaduras; b) abriendo a una amplia participación ciudadana, cedió a los imperativos de un sector corporativo del SE (escuelas privadas y católicas) (Braslavsky, 1989; Tenti, 1989). Durante el cierre, el gobierno sólo redujo pérdidas frente a la Iglesia. Esto implicó un consenso vago que incorporaba las posiciones descentralizadoras y subsidiarias de la educación. Se resistió solamente la introducción de la educación religiosa en la escuela pública y el aumento de subsidios del Estado a los privados. Finalmente, el CPN marca el final de un proceso histórico que nació en el CPN de 1882. Consolida la autonomía del sector privado-confesional dentro del SE y la continuación de las políticas de descentralización de las últimas décadas.

Una refundación modernizante (1989-1997)

Luego de un interregno de dos años (1989-1991), donde el gobierno de C. Menem centró su política educativa en una revalorización del rol privado-confesional y en el control de los desbordes sindicales docentes debido a la alta inflación, comenzó a gestarse un plan educativo específico.

¹⁷ Las maniobras políticas fueron las siguientes: se dio libertad de conciencia a los representantes provinciales (dejando de lado los mandatos de base) y se modificó el reglamento de la Asamblea. Básicamente, se exigía consenso para todas las decisiones (no por votación directa) y se aumentaba del 50% al 70% para definir una mayoría simple. Así, el gobierno redujo las pérdidas, solo cediendo a las posiciones consensuales.

Estabilizada la situación económica a través del Plan de Convertibilidad (1991), el plan de reforma articulaba dos políticas centrales: a) la provincialización de todo el servicio educativo y b) la sanción de una ley específica para el sector. Eran dos puntos que formaban parte de la agenda reformista desde la década de 1960 y que reclamaba la mayoría de los sectores educativos. Estas dos políticas concretaron lo que se dio en llamar: operación de descentralización-recentralización (Tiramonti y Birgin, 2000; Nosiglia y Marquina, 2000). Esta consiste en una fuerte articulación Nación-provincias, donde el acuerdo consiste en descentralizar el servicio educativo y las negociaciones salariales docentes a las provincias, a cambio de una fuerte suba nominal de los recursos de Coparticipación Federal (ciertamente coyuntural por el rebote del control inflacionario) y una gran masa de recursos del Estado-Nación para financiar la reforma educativa. Así, los ministerios provinciales debían gestionar el servicio y el conflicto sindical, mientras el Ministerio nacional diseñaba la agenda de aplicación de la nueva Ley Federal de Educación (1993).

La definitiva provincialización del SE (escuelas secundarias y técnicas) tiene múltiples razones. Presupuestaria, en términos de reducción del gasto fiscal nacional y de control de la suba del gasto provincial por el rebote del control inflacionario (Falleti, 2001). Sistémica, en tanto reordenamiento de la relación Nación-provincias en varias órbitas (por ejemplo, Salud) (Cetrángolo y Gatto, 2002), pero particularmente en el ámbito educativo como homogenización de un sistema históricamente mixto que convivía caóticamente en cada provincia. Un factor poco contemplado fue el pedagógico-educativo (Kisilevsky, 1990), más allá del respeto de los derechos laborales-docentes que se garantizaron en la ley de Transferencia (1992). Por el contrario, el factor sindical fue fundamental: la provincialización de la negociación salarial no sólo liberó al gobierno nacional de problemas salariales, sino que redujo drásticamente la capacidad sindical-docente de nacionalizar el conflicto.

Esto liberaba del principal obstáculo al Gobierno Nacional para conducir la reforma educativa. La recentralización de la política educativa conllevó también una concentración de recursos humanos y materiales en el Ministerio de Educación nacional. Los expertos del sector co-diseñaron la agenda de reforma (Stubrin, 1999). Primero, a través de un relativo consenso que se manifestaba entre las diversas organizaciones internacionales (CEPAL-UNESCO, Banco Mundial) (Braslavsky y Tiramonti, 1990; Tedesco, 1995), y segundo, a través de los acuerdos político-técnicos existentes entre Nación y provincias. Al mismo tiempo, la reforma implicó un aumento de la inversión educativa, tanto vía Nación como vía programas internacionales.

La aplicación de la Ley Federal, dada en llamar Reforma Educativa, operó sobre ambas operaciones de centralización-descentralización. Para ello, se privilegió la articulación Nación-provincias mediante tres decisiones cruciales: a) la reglamentación de la Ley Federal a través de acuerdos puntuales en el CFE, b) el refuerzo del CFE, como lugar de discusión y consenso para la aplicación de la Ley, y c) la firma del Pacto Federal Educativo. La primera despolitizó la reglamentación de la ley, introduciéndola en un ámbito sectorial y experto. Privilegiando así la influencia de las provincias que pedían que su aplicación fuera progresiva y controlada. La segunda se manifestó a lo largo de toda la reforma educativa. El rol del CFE muestra como la alianza Nación-provincias sostuvo la reforma, silenciando a los sindicatos docentes, en tanto tercero excluido. Allí, los Ministerios de Educación de las provincias van a participar del diseño y ejecución de las políticas nacionales, a la vez que el Ministerio de la Nación podrá asistir las acciones provinciales. Finalmente, el Pacto Federal operó como un acuerdo, por el cual la Nación comprometía a las provincias a impulsar la reforma educativa, a cambio de un aumento de la inversión educativa nacional, tanto por Coparticipación Federal como por transferencia de fondos específicos (programas) para la promoción de la reforma.

El método de aplicación de la reforma fue la Concertación Educativa y consistía en la creación de ámbitos de deliberación técnico-sectoriales, que excluían a los actores de base político-sindical y

circunscribía la discusión a cuestiones educativas. Esto se daba en el CFE, pero también en la aplicación de cada programa de reforma. En ese aspecto, se destacaron: i) el Plan Social Educativo, como plan asistencial a escuelas de bajos recursos, ii) los Contenidos Básicos Comunes, como renovación de los contenidos escolares, iii) la nueva estructura de ciclos, que pauta un nuevo segmento de educación obligatoria de 9 años y una terminal de 3 años, iv) la red federal de formación docente, que incluye básicamente cursos de actualización curricular, v) la evaluación docente, que evalúa sistemáticamente los procedimientos docentes y los resultados educativos, y vi) una red federal de información estadística, que permite la actualización de los datos internos al sistema.

Crisis de la reforma educativa y crisis del Estado (1997-2001)

La reforma educativa comenzó a tener problemas con la extensión de las crisis económicas provinciales (1995-1997). Las provincias más débiles dependían de los recursos girados por Coparticipación (Pérez, 1986; Morduchowicz, 2002) y sufrían una fuerte presión fiscal de la Nación (Pacto Fiscal, 1992). En varias estallaron sus cuentas fiscales, sin garantizar el pago de sueldos de la administración (Farinetti, 1999). Se producía una desacople recurrente: una reforma nacional con recursos y un pago provincial de salarios docentes insuficiente. Esta situación aumentó el número de protestas sindicales docentes (GEPSAC, 2006) y agravó el malestar docente, que conjugaba una precaria situación social, laboral y salarial, con una desvalorización de la profesión y a la vez una exigencia de reprofesionalización del Ministerio de Educación nacional (Torres, 2001). Una huelga paradigmática en la provincia de Neuquén, que presentó en público la modalidad de protesta de los cortes de ruta y provocó la represión y muerte de una docente (Teresa Rodríguez), permitió a la CTERA renacionalizar el conflicto y lanzar una protesta frente al Parlamento (Carpa Blanca, 1997-1999). Allí, el reclamo era por un fondo de financiamiento para la educación, pero de hecho no sólo consolidaba una oposición sindical a la reforma sino que articulaba una oposición política al gobierno de Carlos Menem. Esta situación reinstaló la discusión salarial en el plano nacional y frenó el ímpetu de la reforma. El Ministerio de Educación intentó retomar el reclamo sindical, pero enfrentó una negativa del corazón del gabinete gubernamental que transfería a las provincias el problema salarial y rechazaba todo aumento en contexto de restricción presupuestaria. En el marco de estas pujas internas, el proyecto oficial de financiamiento no fue viable y la CTERA tuvo que esperar la llegada de la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación (en adelante, Alianza) al gobierno (1999) para levantar la Carpa Blanca, sellando un acuerdo que garantice el Fondo de financiamiento. La Alianza había basado parte de su campaña en el apoyo a la protesta docente e incorporado algunos de sus representantes sindicales. En ese marco, el nuevo gobierno asumió el reclamo docente, incluyendo el financiamiento en el presupuesto nacional del año 2000, sin poder negociar ninguna reforma de los derechos laborales docentes (Delich y Iaies, 2003).

El gobierno de Fernando De la Rúa (1999-2001), en el marco de una crisis económica e institucional profunda, nunca pudo atender al mismo tiempo los reclamos sindicales docentes y la continuación de la reforma educativa. Por un lado, atendió el reclamo del Fondo, pero un año después no podía garantizar su pago debido al déficit fiscal. Por otro lado, nunca pudo avanzar sobre la reforma educativa. No logró consenso dentro sus equipos de gobierno para avanzar sobre políticas como formación y evaluación docente. Con la incorporación del Fondo, desarticuló una de las políticas más reconocidas de la reforma: el Plan Social Educativo. Tampoco logró negociar reformas laborales con los sindicatos. Y por último, no logró renovar con las provincias la firma del Pacto Federal II, el cual viabilizaba la continuidad de la reforma. Esto va a provocar la renuncia de su Ministro de Educación (Juan Llach), entrando el gobierno en una crisis político-económica terminal, donde queda poco margen para un análisis sectorial-educativo.

Conclusiones generales

A partir de los criterios que propusimos en la Introducción, tanto para el análisis de la cuestión educativa como para la definición de las etapas históricas, proponemos el siguiente Cuadro en donde se resumen las continuidades y rupturas de los procesos político-educativos. Es una manera de sintetizar y articular nuestro análisis histórico de la cuestión educativa.

	Organización del sistema	Responsabilidad sobre el sistema	Contenidos ideológicos	Contenidos pedagógicos	Metas educativas
De la emancipación nacional a la organización del sistema (1810-1880)	Dispersión de sistemas Provinciales	Coexistencia de Estatal-Privada	Coexistencia Laico-Confesional	Dispersión de experiencias locales	Debate sobre formación Ciudadana vs Técnico Laboral
La organización del sistema (1880-1930)	Hegemonía del sistema Nacional	Predominio de la Estatal	Predominio del modelo Laico	Hegemonía Normalista-Positivista	Hegemonía de formación Ciudadana
Las disputas ideológico-pedagógicas (1930-1966)	Expansión del sistema Nacional	Predominio de la Estatal	Influencia del modelo Confesional	Coexistencia Normalista-Espiritualista-Pragmatista	Coexistencia de formación Ciudadana-Técnico Laboral
La crisis y las políticas de desarticulación del sistema (1966-1983)	Comienzo de la Provincialización	Comienzo de la coexistencia Estatal-Privada	Predominio del modelo Laico con representación Confesional	Influencia del modelo Tecnocrático vs pedagogía popular	Decadencia de formación Ciudadana y Técnico Laboral
La refundación del SE (1983-2001)	Definitiva Provincialización	Definitiva coexistencia Estatal-Privada	Predominio del modelo Laico con representación Confesional	Modelo Tecnocrático y escuelas privadas experimentales	Decadencia de formación Ciudadana y Técnico Laboral

La organización del SE históricamente osciló entre un modelo descentralizado y uno centralizado, entre un modelo de autonomía provincial y uno que refuerza las funciones del Estado-Nación. La prehistoria del SE muestra una dispersión de experiencias educativas, muy asimétricas, siempre de índole provincial, y sin un eje articulador a nivel nacional. Desde 1880, y a partir de la ley 1420 y de fuertes subvenciones, se comienza a estructurar un sistema nacional que va a imponerse sobre los débiles sistemas provinciales. Este modelo continúa su expansión a pesar de las primeras crisis del sistema que se manifiestan desde 1930. De hecho, parte de las soluciones ofrecidas reforzaron el carácter nacional del sistema. La caída del peronismo (1955) muestra el fin de esa expansión, pero dicho modelo no va a ser puesto en cuestión seriamente sino hasta el comienzo de la dictadura de 1966. Allí comienzan a manifestarse diversos proyectos de provincialización. En su mayoría fracasaron por falta de recursos y acuerdos internos al sistema, y sólo pudieron comenzar a imponerse bajo la dictadura de 1976, mediante la provincialización *de facto* de todo el servicio primario (1978). Por último, ya en democracia, en 1992 se concreta la definitiva provincialización de todo el SE, a través de la transferencia del servicio secundario.

La responsabilidad sobre el SE suscita un debate histórico entre la función principal del Estado y el rol subsidiario que cumple el sector privado en relación a la oferta del servicio educativo. La prehistoria del SE muestra un modelo mixto, donde coexistían ofertas estatales (básicamente provinciales) y privadas (básicamente confesionales). Desde 1880 el SE se articula en torno al rol principal e indelegable del Estado. Ese rol, desde 1930, va a reforzarse a partir de ciertos condimentos ideológicos nacionalistas y populares. Incluso por una cuestión de escala y de recursos, dicho rol estatal fue hegemónico y restringió la oferta privada a las confesionales. Sólo a partir de 1966 volverán a tener cierto reconocimiento normativo e institucional las ofertas privadas (básicamente universitarias), ya no necesariamente de índole confesional. Desde 1983, sobre la crisis fiscal del Estado, crecieron aritméticamente las escuelas privadas, primero en la órbita primaria y luego secundaria. A partir de la Ley Federal (1993), el sector privado tuvo pleno reconocimiento, poniéndose en pie de igualdad la escuela pública de gestión estatal a la de gestión privada.

Los contenidos ideológicos que determinan los valores y fines del SE oscilan entre dos modelos: el laico y el confesional. Cada uno de ellos incorporaba valores y medios de intervención propios. Esta disputa estuvo encarnada por estatalistas-principalistas y privatistas-subsidiaristas, pero dicho debate lo trasciende. En la prehistoria del SE coexistían algunas experiencias de sistemas escolares locales orientados a la laicidad, pero prevalecía una fuerte red confesional estructurada por la Iglesia. La organización del SE (1880) va a cristalizar la victoria del modelo laico sobre el confesional. Ya en el debate previo (Congreso Pedagógico) a la ley 1420 se estaba consumando la primacía público-positivista sobre los enfoques tradicionales. A partir de las primeras crisis ideológicas del SE (1930), y a caballo de la entrada del nacionalismo espiritualista, la influencia confesional va a retomar un lugar. Aún bajo el modelo público se reintroduce la educación religiosa en las escuelas. Desde la definitiva crisis del sistema (1966), el avance confesional va a ir de la mano de los proyectos de reforma descentralizadores-privatistas. Este proceso va a ir desde el rearmado de su estructura hasta su reconocimiento normativo pleno. Esto va a consumarse en el último período (1983), donde el sistema privado-confesional va a coexistir con el público-laico. Al mismo tiempo, dichos valores espirituales van a ser reintroducidos en la parte normativa de la nueva Ley Federal de Educación.

Los contenidos pedagógicos que estructuran el SE se manifiestan de manera histórico-contextual. A medida que cada paradigma lograba reconocimiento público, podía ir imponiéndose en el interior del SE. En la prehistoria del SE había una dispersión de modelos pedagógicos. Desde el lancasterismo hasta el enciclopedismo, los distintos subsistemas regionales desarrollaron experiencias propias. La organización del SE (1880) impuso de manera omnímoda el modelo positivista. Este ya se estaba gestando una década antes desde la creación de la Escuela Normal de Paraná, de allí su caracterización “normalista”. Dicha hegemonía recién va a empezar a ser contestada con la crisis de 1930. Allí, el normalismo va a representar a los sectores tradicionales del sistema, a la vez que comienzan a aparecer experiencias de innovación pedagógica. El enfoque pragmatista va a ocupar un rol alternativo al modelo imperante, mientras que el modelo espiritualista va a tener influencia sobre el sistema, realizando una hibridación con el normalismo tradicional. Desde 1966, el modelo de planificación tecnocrática va a comenzar a extenderse, mientras que experiencias alternativas, como la pedagogía popular, van a expresarse por fuera del SE. Durante el período 1983-2001, el modelo tecnocrático va a terminar de imponerse, generando una síntesis sobre las tradiciones normalistas, mientras que las experiencias alternativas van a manifestarse dentro de la escuela privada no-confesional, alrededor de nuevos paradigmas en boga (por ejemplo, el constructivismo).

El debate sobre las metas del SE históricamente osciló entre la formación de los ciudadanos que permita su inserción en la comunidad cívico-política y la formación de la población que le

ofrezca saberes técnico-prácticos que permitan su inserción en el mundo laboral. La prehistoria del SE estuvo marcada por dicho debate antinómico sobre los fines educativos, del cual Sarmiento y Alberdi eran los representantes de cada una de las posturas. Al momento de la organización del SE (1880), la misión educativa va a orientarse hacia la primera, distinguiendo fines por segmento educativo: educación popular para la educación básica y formación cívico-política para aquellos que accedían a la enseñanza media. Desde 1930, y con el proceso de sustitución de importaciones en la agenda estatal, comienza un período de expansión de la enseñanza técnica, o de oficios, que va a tener su momento cumbre durante el peronismo. Luego de la caída del peronismo (1955), con oscilaciones, la coexistencia de ambos sistemas va a continuar hasta la actualidad. Las diferencias van a estar marcadas según el acento que ponga cada régimen político sobre su política educativa. Regímenes de sello cívico-político van a apuntar al refuerzo de la formación básica y secundaria, mientras que regímenes de corte desarrollista-industrialistas van a promover la formación técnica como impulso al mercado de trabajo. Desde la última reapertura democrática (1983), si bien ambos sistemas van a entrar en obsolescencia, la formación técnica va a perder su rumbo definitivamente.

Bibliografía

Albergucci, Roberto H. (1989); "Sistema Educativo Argentino: propuesta política alternativa en el Congreso Pedagógico Nacional" en Cayetano De Lella y Carlos Pedro Krotsch (eds.), *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y perspectivas*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Alliaud, Andrea (1990): "Jóvenes con historia: los docentes del nivel primario, entre el oficio y la profesión" en *Propuesta Educativa*, Vol. 2.

Alliaud, Andrea (1993): *Los maestros y su historia. Los orígenes del magisterio argentino*, Buenos Aires, CEAL, Colección Biblioteca Política Argentina, Vol. 434-435.

Artieda, Teresa L. (1990): "El magisterio en los territorios nacionales: el caso de Misiones" en Adriana Puiggrós (ed.), *Historia de la educación en la Argentina* (Vol. 4), Buenos Aires, Galerna.

Braslavsky, Cecilia (1985): "Estado, burocracia y políticas educativas" en Juan Carlos Tedesco, Cecilia Braslavsky y Ricardo Carciofi (eds.), *El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976/82*, Buenos Aires, FLACSO/Grupo Editor Latinoamericano.

Braslavsky, Cecilia (1986): *La transición democrática en la educación*, Buenos Aires, CEDES.

Braslavsky, Cecilia (1989): "Apuntes inconclusos para la evaluación del Congreso" en Cayetano De Lella y Carlos Pedro Krotsch (eds.), *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y perspectivas*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Braslavsky, Cecilia (1996): "Acerca de la reconversión del Sistema Educativo Argentino 1984-1995", *Propuesta Educativa*, Vol. 14.

Braslavsky, Cecilia y Guillermina Tiramonti (1990): *Conducción educativa y calidad de la enseñanza media* (FLACSO, dir.), Buenos Aires, Miño y Dávila.

Cetrángolo, Oscar y Francisco Gatto (2002): "Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado". Presentado en *Desarrollo local y regional: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores*, Quito2002.

Cuczuzza, Héctor R. (1985): "El Sistema Educativo Argentino. Aportes para la discusión sobre su origen y primeras tentativas de la reforma" en Héctor R. Cucuzza; Flora Hillert; Leonardo Paso; Rosa Nascimento y León Zimmerman (eds.), *El Sistema Educativo Argentino. Antecedentes, formación y crisis*, Buenos Aires, Cártao.

Cuczuzza, Héctor R. y Gregorio Weinberg (1996): *Historia de la educación en debate*, Buenos Aires, Miño y Dávila.

Delich, Andrés y Gustavo Iaies (2003): *Política educativa: ¿es posible? Una mirada desde la toma de decisiones*. Buenos Aires, Septiembre Grupo Editor.

Djain, Roberto (1989): "De la Ley 23.114 a la Asamblea Permanente de la Educación" en Cayetano De Lella y Carlos Pedro Krotsch (eds.), *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y perspectivas*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Dussel, Inés (1997): *Curriculum, humanismo y democracia*, Buenos Aires, FLACSO-CBC.

La cuestión educativa en Argentina. De la emancipación nacional a la crisis del 2001

Gabriel Nardacchione

Falletti, Tulia (2001): “Federalismo y descentralización educativa en Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal” en Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (eds.), *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en Argentina*, Buenos Aires, EUDEBA.

Farinetti, Marina (1999): “¿Qué queda del 'movimiento obrero'? Las formas del reclamo laboral en la nueva democracia argentina” en *Trabajo y Sociedad. Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, Vol. 1.

Fernández Lamarra, Norberto (1999): *Balace de los últimos 20 años de educación en la Argentina y prospectiva hacia el siglo XXI*, Buenos Aires, UNESCO.

Filmus, Daniel (1996): *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo: proceso y desafíos*, Buenos Aires, Troquel.

Follari, Roberto A. (1989): “Los límites de la participación” en Cayetano De Lella y Carlos Pedro Krotsch (eds.), *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y perspectivas*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

GEPSAC (2006): *Transformaciones de la protesta social en Argentina 1989/2003. Informes de Investigación* (ed.), Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Kisilevsky, Marta (1990): *La relación entre la Nación y las Provincias a partir de la transferencia de Servicios educativos del año 1978*, Dirección de Proyectos del Centro Federal de Inversiones, Buenos Aires.

Márquez, Ángel (1995): *La quiebra del Sistema Educativo Argentino*, Buenos Aires, Libros del Quirquincho.

Martínez Paz, Roberto (1993): *El Sistema Educativo argentino*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.

Mignone, Emilio F. (1978): *Relación entre el sistema político y el sistema educativo en la Argentina (1853-1943)*, mimeo, Buenos Aires.

Mignone, Emilio F. (1989): “Antes y después de la Asamblea Nacional de Embalse” en Cayetano De Lella y Carlos Pedro Krotsch (eds.), *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y perspectivas*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Morduchowicz, Alejandro (2002): *El financiamiento educativo en Argentina: problemas estructurales, soluciones coyunturales*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

Nosiglia, María Catalina y Mónica Marquina (2000): “La reforma educativa Argentina de los '90 en el marco del ajuste estructural” en Oscar Oszlak (ed.), *Estado y Sociedad. Las nuevas reglas del juego* (Vol. 2), Buenos Aires, EUDEBA.

Paviglianiti, Norma (1989): “El Congreso Pedagógico, testimonio y reflexiones” en Cayetano De Lella y Carlos Pedro Krotsch (eds.), *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y perspectivas*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Pérez, Horacio (1993): “Debate pedagógico y hegemonía durante la organización nacional”, *Propuesta Educativa*, Vol. 8.

Pineau, Pablo (1991): *Sindicatos, Estado y educación técnica (1936-1968)*, Vol. 323, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

Pineau, Pablo (1993): “Docentes, códigos y crisis hegemónica: elementos para una historia de la educación en la Provincia de Buenos Aires (1875-1943)” en *Propuesta Educativa*, Vol. 5, pp. 75-79.

Pineau, Pablo (1997): *La escolarización de la Provincia de Buenos Aires (1875-1930) Una versión posible*. Buenos Aires, CBC.

Pérez, Pedro (1986): *Coparticipación Federal y descentralización del Estado*, Vol. 165, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

Puiggrós, Adriana (1990): *Sujetos, disciplina y currículum: en los orígenes del sistema educativo argentino*, Vol. 1, Buenos Aires, Editorial Galerna.

Puiggrós, Adriana (1992): “La educación argentina desde la reforma Saavedra-Lamas hasta el fin de la década infame. Hipótesis para la discusión” en Adriana Puiggrós y Sandra Carli (eds.), *Escuela, democracia y orden (1916-1943)*, Vol. 3, Buenos Aires, Editorial Galerna.

Puiggrós, Adriana (1993): *La educación en las Provincias y Territorios Nacionales*, Vol. 4, Buenos Aires, Editorial Galerna.

La cuestión educativa en Argentina. De la emancipación nacional a la crisis del 2001

Gabriel Nardacchione

Puiggrós, Adriana (1997) “Espiritualismo, normalismo y educación” en Adriana Puiggrós (ed.), *Dictaduras y utopías en la historia reciente en la educación argentina (1955-83)*, Vol. 8, Buenos Aires, Editorial Galerna.

Puiggrós, Adriana (2003): *Qué pasó en la educación argentina: breve historia desde la conquista hasta el presente*, Buenos Aires, Editorial Galerna.

Puiggrós, Adriana y Jorge Luis Bernetti (1993): *Peronismo: cultura política y educación (1945-1955)*, Vol. 5, Buenos Aires, Editorial Galerna.

Puiggrós, Adriana y Sandra Carli (1991): *Sociedad civil y estado en los orígenes del sistema educativo argentino*, Vol. 2, Buenos Aires, Editorial Galerna.

Puiggrós, Adriana y Sandra Carli (1995): *Discursos pedagógicos e imaginario social en el peronismo, 1945-1955*, Vol. 6, Buenos Aires, Editorial Galerna.

Romero, José Luis (2004): *Breve historia de la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Tedesco, Juan Carlos (1982): *Directivismo y espontaneidad en los orígenes del Sistema educativo argentino. Materiales de Discusión*, FLACSO (ed.), Buenos Aires, FLACSO.

Tedesco, Juan Carlos (1985): “Elementos para una sociología del currículum escolar en Argentina” en Juan Carlos Tedesco; Cecilia Braslavsky y Ricardo Carciofi (eds.), *El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976/82*, Buenos Aires, FLACSO/Grupo Editor Latinoamericano.

Tedesco, Juan Carlos (1986): *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945)*, Buenos Aires, Solar.

Tedesco, Juan Carlos (1995): *El Nuevo Pacto Educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*, Madrid, Grupo Anaya.

Tenti Fanfani, Emilio (1989): “El Congreso Pedagógico y los modos de producción de la opinión” en Cayetano De Lella y Carlos Pedro Krotsch (eds.), *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y perspectivas*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Tenti Fanfani, Emilio (1992): “La política educativa Radical: 1983-1988”, *Cauces- Fundación Sergio Karakachoff*, Vol. 3, pp. 3-10.

Tiramonti, Guillermina y Alejandra Birgin (2000): *La condición docente en Argentina. Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay*, Buenos Aires, Ministerios de Educación de Argentina, Chile, Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID.

Tiramonti, Guillermina y María Catalina Nosiglia (1991): *La normativa educativa de la transición democrática*, Buenos Aires, Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras.

Torres, Rosa María (2001): “De agentes de la reforma a sujetos del cambio: la encrucijada docente en América Latina”, *PREAL*, Vol. 7, pp. 3-12.

Stubrin, Adolfo (1999): “Educación, igualdad, solidaridad y cohesión”, *Acto Central, Escenarios Alternativos*, Vol. 6.

Van Gelderen, Alfredo (1989): “La Asamblea Nacional de Embalse, un Congreso Pedagógico que no terminó” en Cayetano De Lella y Carlos Pedro Krotsch (eds.), *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y perspectivas*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Weinberg, Gregorio (1995): *Modelos educativos en la historia de América Latina*, UNESCO-CEPAL-PNUD (dir.), Buenos Aires, AZ.