

# *Avatares de la educación en el periodo democrático (1983-2015).*ed. Galerna, CABA: 2021.

Adriana Puiggrós

**Por Miguel Eibuszyc**

Proyecto FiloCyT FC 19-020 (UBA)  
I.S.P.E.I. “Sara Eccleston”

## **A modo de introducción**

*Avatares de la educación en el periodo democrático (1983-2015)*, es el tomo IX de la serie titulada la “Historia de la educación en la Argentina” que busca realizar un análisis de la historia del sistema educativo argentino desde sus inicios y fundación, en esta publicación se abarca el período desde el fin de la dictadura militar y el retorno de la democracia (1983) hasta la asunción de Macri en la presidencia (2015). En la dirección de la serie y de este tomo se encuentra Adriana Puiggrós, quien no solo cuenta con una extensa obra sobre la historia de la educación sino que ha sido integrante de los gobiernos de la Alianza (como diputada nacional y presidenta de la Comisión de Ciencia y Tecnología de la Cámara de Diputados), y de las gestiones kirchneristas ocupando distintos cargos, entre los cuales el último fue el de Viceministra de Educación –al cual renunció en Agosto de 2020- bajo la gestión de Alberto Fernández y del entonces Ministro de Educación Nicolás Trotta.

Este tomo busca abordar de forma integral las políticas educativas desarrolladas en este período, dividiéndose en capítulos que abordan distintas temáticas y áreas de la educación, escritos por distintos autores: Roberto Marengo, Pablo Pineau, Sandra Carli, Flavia Terigi y Lidia Rodríguez.

## La génesis de las reformas educativas

En el primer capítulo Puiggros realiza un análisis de los programas y propuestas educativas del documento “Convocatoria al país” que publica la Multipartidaria en 1981, de las plataformas electorales de los principales partidos políticos en la campaña presidencial de 1983, y del Congreso Pedagógico que se realizó bajo gobierno de Alfonsín entre 1984 y 1988. El análisis de todos estos documentos arriban a una conclusión: las reformas educativas que llevaría adelante el gobierno de Menem en la década del '90 fueron largamente preparadas, y eran parte de la plataforma de los partidos políticos mayoritarios tras la dictadura militar. En ese sentido, Puiggros concluye que la dictadura “ayudó a preparar el terreno para la educación como mercado” (Puiggros, et al., 2021: 18).

El documento de la Multipartidaria publicado hacía fines de la dictadura en 1981, proponía un “equilibrio entre el estado, la iglesia, la familia, las fuerzas armadas, las empresas, los sindicatos y otras agrupaciones.” (Puiggros, et al., 2021: 18). Este rol protagónico que le asignaban a la iglesia y las familias será sostenido tras la caída de la dictadura militar y la convocatoria a elecciones, en la cual tanto la Democracia Cristiana como el Movimiento de Integración y Desarrollo se pronunciaron abiertamente por la subsidiaridad del estado en la educación –en beneficio de la iglesia-; mientras que en la plataforma del Primer Congreso de Cultura y Educación del Partido Justicialista de Agosto de 1983 “no aparece un acuerdo unánime acerca del papel principal o subsidiario del estado” (Puiggros, et al., 2021: 18).

Puiggros destaca como en dicha plataforma del PJ ya figuraba la necesidad de concluir con la transferencia de los servicios educativos a las provincias –impulsada fuertemente bajo la dictadura militar y culminada en la presidencia de Menem-, y la modificación del bachillerato estableciendo una etapa común y luego salidas laborales, como lo sancionaría posteriormente la Ley Federal de Educación (1993); concluyendo que “la reforma estructural del sistema escolar que se concretó una década después, durante el gobierno de Carlos Saúl Menem aparece delineada en la campaña electoral del PJ de 1983” (Puiggros, et al., 2021: 28).

La autora analiza como el Congreso Pedagógico Nacional convocado por Alfonsín y que sesionó entre 1984 y 1988 tendría como “gran ausente” a los docentes estatales –que protagonizaron una importante huelga y la marcha blanca en 1988-, mientras la militancia católica logró que allí se manifestara o “quizás se terminaran de acordar los cambios que tendrían lugar pocos años después” (Puiggros, et al., 2021: 28). En ese sentido, describe que el Congreso Pedagógico resolvió designar la escuela privada como escuela pública de iniciativa privada, logrando avanzar la iglesia “hacia la unidad público-privada en un solo sistema educativo, dentro del cual estuviera garantizada la libertad de enseñanza y diluida la diferencia entre el financiamiento a las escuelas estatales y el subsidio a las escuelas privadas.” (Puiggros, et al., 2021: 36)

El primer capítulo busca demostrar, a través del análisis de documentos, cómo las reformas menemistas en educación fueron largamente pregonadas y preparadas por los partidos del régimen, y cómo la iglesia y los organismos internacionales de crédito van ganando terreno en las políticas gubernamentales llegando a señalar que en el propio Ministerio de Educación “se instaló una unidad especial para trabajar con esos organismos”.

## **El Menemismo y la mercantilización de la educación**

En los distintos capítulos se desarrolla un análisis del impacto que tuvieron las leyes menemistas de Transferencias de Escuelas (1991), la Ley Federal de Educación (1993) y la Ley de Educación Superior (1995) en las distintas áreas educativas, mostrando el desfinanciamiento que provocaron, y el creciente proceso de privatización y mercantilización que promovieron.

Puiggros deja entrever que estas reformas llevadas adelante por el menemismo, contaron con el apoyo del PJ y la UCR quienes firmaron el Pacto de Olivos, a partir del cual se convoca la Convención Nacional Constituyente que modificó el artículo 75 inc. 19 de la Constitución “eliminando el derecho universal a la educación” y determinando la “autarquía” de las universidades públicas “habilitando operaciones” entre estas y el mercado. (Puiggros, et al., 2021: 44)

## **¿Una transformación de las políticas educativas?**

En el conjunto de capítulos del libro se realiza un análisis rápido de las políticas educativas desarrolladas bajo el gobierno de la Alianza, del impacto de la rebelión popular del 2001, y de la gestión de Duhalde en la presidencia.

Donde sí se realiza un análisis pormenorizado de las políticas impulsadas en cada área es a partir de la asunción de Néstor Kirchner, buscando demostrar que hay una transformación de las políticas educativas gubernamentales y del Partido Justicialista a partir de la llegada de un presidente “proveniente de los sectores progresistas del partido peronista” (Puiggros, et al., 2021: 157). Es llamativa la definición que realiza Pineau sobre la procedencia de Néstor Kirchner, ya que en los '90 Kirchner como Gobernador de Santa Cruz había aplicado y defendido las políticas del menemismo en su provincia –incluyendo las reformas educativas–, y en el 2003 logra llegar al gobierno a partir del apoyo que le brindó Eduardo Duhalde.

El conjunto de los capítulos del libro ensaya como hipótesis, una contraposición de las políticas educativas desarrolladas por las presidencias Néstor y Cristina F. de Kirchner (2003-2015) donde se desarrolla una “batería de leyes educativas que buscaba modificar el escenario heredado” (Puiggros, et al., 2021: 158), en la que sin lugar a duda la más importante es la Ley de Educación Nacional (LEN) del 2006.

La LEN reemplaza la Ley Federal de Educación que no había logrado ser aplicada en el conjunto del territorio nacional. Como señala Roberto Marengo: “algunas provincias no habían realizado la modificación: Ciudad de Buenos Aires, Neuquén, Río Negro y Santiago del Estero” (Puiggros, et al., 2021: 101); aunque el autor no aclara que la no aplicación de la ley en dichos distritos fue, en gran parte, por las luchas estudiantiles que en la Ciudad de Buenos Aires y Neuquén protagonizaron decenas de tomas de colegios contra la LFE.

Pero al momento de analizar la LEN y las políticas educativas de los gobiernos kirchneristas, pese a que todos los capítulos comienzan realzando el cambio de políticas educativas que significó, a nuestro entender quedan en evidencia que gran parte de los pilares de las reformas educativas desarrolladas durante el menemismo se mantienen en pie, e incluso el proceso de mercantilización y privatización de la educación se agudizó.

En primer lugar, pese a que tanto Puiggros como el conjunto de los autores sostienen que el estado nacional recupera su centralidad en la planificación y como “garante de la

igualdad educativa”, lo cierto es que la LEN no revirtió el proceso de transferencia y provincialización de las instituciones educativas que había culminado el menemismo, y que coloca al conjunto de los niveles -excepto las universidades nacionales- en manos de las provincias. Como explica Pineau a partir de:

Las transferencias de las escuelas medias y superiores (...) las relaciones laborales quedarán en manos de las gestiones provinciales, haciendo más complejos los procesos de negociación, acuerdo o confrontación en el orden nacional. Entre otras consecuencias esta transferencia cristalizó la posibilidad de que los docentes de las distintas provincias argentinas percibieran salarios diferentes. (Puiggros, et al., 2021: 154-155)

Ni la LEN ni la Ley Nacional de Incentivo Docente ni la Ley de Financiamiento Educativo logran cambiar esta situación de desigualdades, sino que su objetivo es “que cada provincia pueda llegar a solventar los mínimos salariales establecidos en acuerdos nacionales” (Puiggros, et al., 2021: 69), es decir, solamente arribar a un piso salarial.

Tanto Puiggros como Marengo reivindican que a partir LEN las resoluciones del Consejo Federal de Educación (CFE) pasaron a tener carácter de obligatorias para todas las jurisdicciones. Pero este cambio respecto a la Ley Federal, en la cual las resoluciones del CFE no eran de carácter obligatorio, no esconde el hecho que como el propio Marengo sostiene “la necesidad de la intervención del CFE es producto de la transferencia de las prestaciones educativas de todos los niveles” (Puiggros, et al., 2021: 114), en lo que el autor denomina como “unidad descentralizada”.

No obstante, la reivindicación del CFE y del hecho que bajo los gobiernos kirchneristas este haya ganado poder de decisión y centralidad en las políticas educativas, en el recorrido histórico sobre su accionar, que realiza Marengo, enumera las siguientes “conclusiones estratégicas” o “tendencias que se fueron acentuando” en el sistema educativo: 1) Federalización-provincialización 2) Privatización. 3) Mercantilización 4) Internacionalización “relacionada con la sostenida acción de los organismos internacionales” 5) Sindicalización. (Puiggros, et al., 2021: 119).

Bajo la gestión de los gobiernos kirchneristas se sostiene la provincialización de las instituciones escolares y se potencia el proceso de privatización y mercantilización de la educación, ya que como señala Puiggros:

La matrícula en la educación de gestión estatal disminuyó cerca de un 8% para el 2015 a favor de las escuelas privadas. Al mismo tiempo, empresas internacionales que ofrecen educación mediante ONG y fundaciones siguieron entrando al país y ofreciendo servicios a las instituciones educativas públicas y privadas” (Puiggros, et al., 2021: 53)

Así como se mantuvo la internacionalización con la aplicación, entre otras, de las pruebas estandarizadas PISA promovidas por la OCDE.

Esto lleva a los autores a que en más de una ocasión deban referirse a las “ambigüedades” que tuvieron las leyes y políticas kirchneristas. Es que la propia LEN mantiene aquello que Puiggros criticaba de la Ley Federal de Educación y del Congreso Pedagógico Nacional de 1984-1988: que se considere a las escuelas privadas como parte del sistema público y por lo tanto se acepte su subsidio de parte del estado.

Respecto a la sindicalización docente los autores también realizan una diferencia entre los anteriores gobiernos -que dejaron a un lado a CTERA y los sindicatos docentes sin hacerlos partícipes tanto del Congreso Pedagógico Nacional como de la elaboración de la LFE-, con respecto a las gestiones kirchneristas que impulsaron una “interlocución

activa” en la que “la apelación a las organizaciones sociales en las diferentes resoluciones (que incluye a los gremios docentes) va a constituir una de las novedades”. Aquí es interesante señalar una de las conclusiones a la que llega Marengo, quien sostiene que “esta estrategia política posibilitó bajar el nivel de conflicto” (Puiggrós, et al., 2021: 119) y dar “legitimidad” a las políticas educativas; en un marco en el que se venía de fuertes luchas docentes, de la crisis económica del 2001 y una creciente movilización social que era necesario contener y controlar.

### **Algunas consideraciones finales**

El libro que reseñamos realiza una exhaustiva investigación de las políticas educativas en el periodo de 1983 a 2015. Consideramos que realiza un valioso aporte al demostrar cómo las reformas y políticas de privatización y mercantilización desarrolladas bajo la presidencia de Menem, ya estaban presentes en los programas y declaraciones tanto de la Multipartidaria (1981), como de los partidos mayoritarios del régimen en la campaña electoral de 1983, y el Congreso Pedagógico Nacional (1984-1988). A la vez que señala el rol que desempeñaron como impulsores de estas reformas tanto la iglesia católica como los organismos internacionales de crédito.

Los autores buscan mostrar una ruptura de esta política de mercantilización y privatización a partir de la asunción de los gobiernos kirchneristas, que al entrar en el análisis por áreas se les dificulta sostener<sup>1</sup>, y buscan salvaguardar identificando ambigüedades; a la falta de controles; las brechas entre las leyes sancionadas y su efectiva aplicación; o como desafíos pendientes de su gestión; e incluso en algunos pasajes Adriana Puiggrós busca culpabilizar a las “clases medias” o Flavia Terigi habla de las “resistencias” a cambios profundos por parte de la población con “mayor nivel educativo”.

Sin embargo, pese a estas justificaciones, bajo las leyes kirchneristas el proceso de privatización y mercantilización de la educación continuó desarrollando y profundizándose, e inclusive este cuerpo legal luego fue utilizado por la gestión macrista para desarrollar sus políticas anti-educativas. Puiggrós al “detectar que en los tres primeros años el gobierno de Macri no fueron cambiadas las leyes de educación vigentes desde los gobiernos kirchneristas”, lo justifica sosteniendo que no lo hizo porque el gobierno de Macri “produce situaciones de hecho que encaminan la gestión educativa fuera de esas normas” (Puiggrós, et al., 2021: 56). Pero lo cierto es que utilizando tanto la LEN como la Ley de Educación Superior (votada por el menemismo y que persiste hasta la actualidad), el gobierno de Macri profundizó el proceso de privatización y mercantilización de la educación, avanzando en las evaluaciones estandarizadas que están presentes en la LEN. Y el Consejo Federal de Educación -a partir de sus decisiones resolutorias como lo establece la LEN- fue el organismo que utilizó el gobierno de Cambiemos para aprobar y avanzar con sus políticas educativas en acuerdo con los gobiernos provinciales de distinto signo político.<sup>2</sup>

## Notas

1 Por ejemplo, en el capítulo dedicado a describir el nivel inicial tras la aplicación de la LEN, Sandra Carli sostiene que: “persistían demandas de cobertura y de cumplimiento del derecho a la educación infantil.” (Puiggros, et al., 2021: 119)

2 En el CFE bajo la gestión macrista se resolvió entre otros el “Plan Maestro” y la “Secundaria 2030”, además de los planes de evaluación estandarizada “Enseñar” y “aprender”.