

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

LA REFORMA EDUCATIVA NACIONAL EN BUSCA DE UNA INTERPRETACIÓN

Guillermina Tiramonti(*)

Claudio Suasnabar(**)

La reforma educativa nacional se inició en los '90 en el marco de la reconversión del modelo de acumulación que sucedió al agotamiento del keynesianismo criollo y que propició la incorporación del mercado nacional al orden mundial globalizado. A pesar de que en este período la propuesta reformista ocupó un espacio importante en la agenda de las políticas públicas y fue tema redundante en los discursos oficiales y en la discusión del campo educativo, la producción bibliográfica sobre ella es escasa y, en general, tiene un fuerte contenido normativo.

La reforma parece haber dividido aguas entre aquéllos que la consideran la versión sectorial de las políticas neoliberales y quienes, por el contrario, la inscriben en la tradición del iluminismo progresista que acompañó la creación del sistema educativo nacional.

La intención de este artículo no es intervenir en esa discusión sino tratar de reponer los diferentes contextos con los que se puede articular este movimiento reformista en el intento de aportar elementos que permitan aproximar algunas interpretaciones sobre el sentido de la reforma educativa.

Trataremos, en primer lugar, de reponer nuestra tradición en materia de reformas educativas o, para ser más precisos, de propuestas reformistas que, si bien no alcanzaron a plasmarse en la realidad, dan cuenta de las luchas y tensiones que atravesaron al sector. En un segundo punto, avanzaremos en la recuperación de los movimientos reformistas europeos; entre ellos, las reformas comprensivas que durante los '60 se sucedieron en los países del norte gobernados por la social- democracia y la española cuyo inicio coincide con la última etapa del franquismo en el contexto de un país que intentaba incorporarse tardíamente a la modernidad. En un tercer punto, trataremos de reponer el contexto regional y analizaremos el caso chileno, dado su impacto sobre el conjunto de las reformas latinoamericanas.

Finalmente nos ocuparemos de la reforma nacional tratando de establecer relaciones de sentido entre ella y los diferentes contextos en la que la habremos ubicado.

1. La tradición reformista nacional

Hay una historia reformista de la educación nacional que se inicia a fines del siglo XIX casi al mismo tiempo que se institucionaliza el sistema educativo y que se extiende a lo largo de la centuria siguiente. En este proceso, existen dos grandes núcleos de preocupación que inspiran todas las respuestas reformistas. Uno, es la construcción de lazos y referencias más claras entre educación y aparato productivo. El otro, la instauración de algún dispositivo que regulara la promoción de los sectores sociales emergentes a través de su avance en los diferentes niveles del sistema educativo.

El proyecto de la Argentina moderna que se plasma a través de la constitución del Estado Nacional y la articulación del mercado interno al intercambio internacional es acompañado por la institucionalización de un sistema educativo que se propone fundamentalmente construir en la población el sentido de pertenencia

nacional y articularla con una democracia restringida. Se trató entonces de nacionalizar e incorporar en la población la representación de un orden social diferenciado. Como consecuencia de estas exigencias de corte fundamentalmente político y las escasas demandas del aparato productivo por algún tipo específico de educación, las orientaciones del sistema educativo fueron prioritariamente humanistas con fuertes referencias en el enciclopedismo de la época.

La estructura adoptada para el sistema educativo se inspiró en el modelo europeo organizado en dos niveles –primario y secundario- con destinatarios sociales diferentes. La *common school*, la *valksschule*, la *petite école* o la escuela primaria atendían a una parte importante de las clases populares, sin abrir ante ellas el acceso a ulteriores estudios ni a otra perspectiva de continuidad, mientras la *Grammar School*, el *Gymnasium*, el *Lycée* o la secundaria eran lugares para la formación de los futuros funcionarios y oficiales provenientes de la burguesía o de la aristocracia. Sus alumnos tenían una formación previa obtenida en instituciones diferentes a las escuelas populares. En el caso europeo, la prolongación de la escolaridad de los sectores populares no se tradujo en la integración vertical de ambas escuelas, sino en la aparición de una rama secundaria separada, constituida fundamentalmente por una formación profesional (Fernández Enguita, 1989). Europa encontró así una fórmula que le permitió mejorar el perfil educativo de su población manteniendo la función de selección y diferenciación que el capitalismo le otorgó al sistema educativo.

En Argentina, estos dos niveles (primario y secundario) se transformaron rápidamente en consecutivos, dada la presión ascendente de los sectores populares que utilizaron las credenciales educativas como cartón de pase de una clase a otra. La constitución de las clases medias en nuestro país y su posterior ampliación y diferenciación resulta de la confluencia de una generosa oferta educativa estatal, una situación económica muy beneficiosa que posibilitó una distribución del ingreso que permitía postergar el trabajo de los hijos, cierta continuidad étnica y cultural en la población y la valoración social del recurso educativo en un contexto de crecimiento y diferenciación del mercado laboral.

La combinación entre una oferta educativa abierta a toda la población y con orientación humanista, la conformación de una clase media educada en esta orientación y las rigideces del mercado económico para darle un destino laboral, generaron en los grupos dirigentes la conciencia de la necesidad de transformar la estructura del sistema para regular el proceso de ascenso social.

La expresión más temprana de este propósito la constituyó la propuesta de Osvaldo Magnasco, ministro de Instrucción Pública en 1898 durante el gobierno del general Roca. Sintéticamente, las líneas fundamentales de la política que se pretendía llevar adelante era la institucionalización de un secundario técnico para derivar a él a los sectores medios que se incorporaban al nivel y evitar su posible presión sobre la universidad. El argumento legitimador fue la modernización de los contenidos a través de la incorporación de una modalidad que se articulaba funcionalmente con las exigencias de una supuesta diferenciación del aparato productivo.

La propuesta no alcanzó a concretarse, pero posteriores reformistas inspirados en el pensamiento positivista rescataron sus postulados y propusieron medidas de diferenciación del sistema para reforzar su capacidad selectiva.

En 1916, Saavedra Lamas intenta una reforma estructural a través de una disminución a 5 años de la escuela básica común y la implantación de una escuela intermedia que colocaba en la edad de 11 o 12 años la derivación de los alumnos a la formación profesional. La propuesta se completaba con una diversificación de la escuela media en opciones técnicas.

De este modo, se intentaba reorientar a las amenazantes clases medias hacia opciones que las acercaran a especializaciones manuales y técnicas que, a la vez que desplazaban su presión por el acceso a la universidad, los alejaban de aquellos conocimientos que los habilitaban para ejercer la función pública. No olvidemos que esta reforma se plasma poco antes del triunfo electoral del radicalismo, cuya base social son las emergentes clases medias.

Por supuesto, puede sostenerse con razón que la situación de bloqueo comercial producido tras el estallido de la guerra obligó a lograr cierto autoabastecimiento económico y generó el primer proceso de industrialización nacional por sustitución de importaciones que justificaba un esfuerzo por cualificar técnicamente a los recursos humanos. Sin embargo, Tedesco (1970) demostró, tras rescatar un informe emitido en esa época por la Unión Industrial, que ésta reclamaba una escuela de artes y oficios para formar a grupos obreros y no una reforma que afectara fundamentalmente a las clases medias. Sin duda, Saavedra

Lamas estaba más preocupado por dotar al sistema de una estructura que impidiera a las clases medias el ascenso a los niveles más altos de la educación que por modernizar los contenidos en pos de un mayor ajuste con el sector productivo.

Un año después, con el radicalismo en el poder, se derogó la reforma y las escuelas nacionales retomaron sus orientaciones clásicas. Las clases medias habían optado por un sistema educativo único que mantuviera abierta para todos los sectores sociales la posibilidad de acceder a sus niveles más altos. Aquéllos que contaban con las condiciones de vida y los recursos materiales y simbólicos para apropiarse de los beneficios de la educación usufructuaron los beneficios de este modelo cuya selección estaba basada en la competencia abierta y la exclusión de los perdedores.

De los '20 a los '70, las matrículas educativas se expandieron notablemente. Este crecimiento dio cuenta de la incorporación femenina a los niveles medios y superiores que se produjo por los '60 y de la permanente inclusión de los sectores emergentes al bien educativo. Las tasas de escolarización de la escuela primaria pasaron del 48% en 1914 al 84% en 1970. Sin embargo, según el censo de 1980 la situación educativa de la población de 14 años o más evidenciaba el modelo de selección por exclusión que había adoptado el sistema educativo nacional.

Cuadro N°1

Situación Educativa de la población de 14 años o más (1980)

Situación educativa más alta alcanzada	Ninguna escolaridad	Primario incompleto	Primario completo	Medio incompleto	Medio completo	Superior Incompleto	Superior completo
	5,1	29,9	31,5	16,5	9,7	4,0	3,3

Fuente: Paviglianiti, N. Diagnóstico de la Administración Central de la Educación. 1 Estudios y documentos. Dirección Nacional de Información, Difusión, Estadística y Tecnología Educativa, 1988.

A partir de los '70, las estrategias selectivas se complejizan y a la tradicional ineficiencia se le agrega un proceso de diferenciación que en el interior del sistema genera circuitos de distinta calidad y prestigio funcionalmente articulados con los sectores sociales que atienden.

La expansión y diferenciación del sistema acompañan un modelo de acumulación social basado en la permanente incorporación de la población al circuito de intercambios económicos que genera una dinámica tendiente al ascenso y emergencia de nuevos sectores sociales.

En este marco y durante la última etapa del gobierno de Onganía, siendo ministro Astigueta (1968), nuevamente se propuso disminuir la escuela elemental a cinco grados y crear un ciclo intermedio no obligatorio de cuatro años.

Según los defensores de la propuesta, la escuela intermedia atendía a la vez características psicológicas específicas de la pubertad y requerimientos económicos para una incorporación más eficiente a la vida productiva, al tiempo que brindaba mejores posibilidades para una definición vocacional de los adolescentes.

Estos argumentos, fuertemente discutidos en la época, no alcanzaban para explicar el interés por la creación de la escuela intermedia y la disminución a cinco años de la escolaridad obligatoria. Para entender las motivaciones de la propuesta hay que aludir al carácter masivo que tenía ya la escuela primaria y las amenazas que ésto generaba a la función selectiva del aparato educativo.

Esta reforma que nunca llegó a plasmarse fue el último intento por construir una estructura educativa que

incluyera un mecanismo formal de selección. En esta ocasión, a diferencia de la reforma Saavedra Lamas, el cambio de estructura se propuso disminuir la obligatoriedad escolar y, con ello, los años de escolaridad de los sectores populares. No se trataba -como en el caso europeo- de optar por un procedimiento de retención diferenciada (Braslavsky, 1999) que garantiza escolarización prolongada para todos los sectores mediante su distribución en circuitos diferenciados. Por el contrario, lo que se proponía era, lisa y llanamente, legitimar el modelo criollo de la expulsión temprana.

La propuesta reformista del 68 fue el último intento de cambio estructural en el marco de un modelo de acumulación basado en la inclusión diferenciada del conjunto de la población al intercambio económico que habilitaba la emergencia de nuevos sectores a la puja por los bienes y servicios sociales y generaba un permanente movimiento de ascenso relativo de los diferentes componentes de la estructura social.

Es interesante hacer notar que, si bien las dos reformas aludidas –la de 1916, propiciada por Saavedra Lamas, y la de 1968, motorizada por Astigueta- propusieron crear una escuela intermedia que, en ambos casos, tuvieron el claro propósito de institucionalizar un mecanismo selectivo y remplazar el sistema de competencia abierta que sostuvieron las clases medias nacionales, subyacieron en ellas proyectos diferentes en cuanto a la educación de la población. En el primer caso se trató de una modernización que permitiera la coexistencia de altas tasas de escolarización con la inclusión en circuitos capaces de diferenciar los destinos profesionales de los académicos y de los llamados a gobernar los destinos de la Nación. Se trataba entonces de una versión moderna impregnada de positivismo y basada en el modelo de promoción diferenciada inspirada en los países del centro europeo. Por el contrario, la reforma de Astigueta se propuso ir contra la corriente europea, disminuir la escolarización de los sectores populares excluyéndolos del circuito educativo a los 11 años y habilitar sólo la promoción por un circuito manual de 4 años más a aquéllos que mantuvieran aspiraciones de mayor educación.

La presión de las clases medias y su capacidad de operar sobre la esfera política explican el fracaso de ambas propuestas y la permanencia de un modelo de promoción educativa basado en la competencia abierta que potencializaba sus recursos en desmedro de los sectores más bajos de la población que no lograban progresar en la jerarquía de niveles educativos (Finkel, 1977).

2. Las reformas comprensivas europeas

Antes de que Argentina se propusiera una reforma destinada a disminuir los años de escolarización de los sectores populares, los gobiernos socialdemócratas europeos habían revisado el modelo de promoción segregada en favor de la unificación, al menos formal, del primer ciclo secundario. En general, se pasó de la separación de los alumnos, a partir del 5º año de escolaridad, en ramas distintas y alternativamente conducentes a la educación superior o al mercado de trabajo, a la extensión del ciclo común hasta hacerlo coincidir con el término del período obligatorio.

Cualquiera fuera el país donde se incorporaran, estas reformas se justificaban con los mismos argumentos. Por un lado, se trataba de evitar los efectos socialmente discriminatorios de la selección temprana entre alumnos de distinto origen y condición. Numerosos estudios demostraban que la selección en torno a los 10 u 11 años favorecía a los alumnos de origen social alto en detrimento de los de origen social bajo. Prolongando el ciclo común, la escuela ejercía mejor un papel de igualación de las oportunidades sociales de los diferentes sectores.

Por otra parte, al retrasarse la selección, se otorgaría más tiempo a la escuela para detectar y promover a los alumnos más capaces, terminando con el despilfarro que para cada nación representaba perder buena parte de sus mejores cabezas debido a la segregación temprana. (Fernández Enguita, 1989). De este modo, la escuela comprensiva se articulaba más funcionalmente con los requerimientos de un mercado cada vez más competitivo que exigía mejor capacitación de sus recursos humanos. No olvidemos que los '60 fueron años de hegemonía de las teorías del capital humano que consideraban a la educación como clave del desarrollo. En los '90, asistimos a una recreación de estas concepciones y de las versiones funcionalistas de la modernidad que, en este caso, viene definida como la incorporación de un paquete de modernas tecnologías de Gestión (Wallerstein, 1996).

Las reformas comprensivas europeas supusieron una ampliación del período de enseñanza y, frente a la orientación unilateral hacia la capacitación para trabajos subordinados de las ramas de formación profesional y a la unilateralidad academicista de las ramas clásicas, significaron la implementación de currículas mejor adaptadas al desarrollo plural de las capacidades personales.

Al mismo tiempo, las reformas estimularon enormemente el acceso y la matrícula real de los niveles siguientes de educación, lo que trasladó el proceso de diferenciación a los niveles superiores.

Numerosas reformas fueron acompañadas del establecimiento o el refuerzo de medidas selectivas para acceder a la educación superior. Se establecieron exámenes de cierre de la secundaria y pruebas selectivas para ingresar a la universidad.

Numerosos países desarrollaron una amplia red de instituciones superiores no universitarias que ofrecían estudios de ciclo corto capaces de absorber la nueva demanda evitando la explosión de las matrículas universitarias. Así surgieron los politécnicos británicos, los institutos universitarios de tecnología en Francia o se reforzaron las escuelas universitarias españolas.

Paralelamente, mientras el conjunto de las universidades no podía evitar la inflación de las matrículas, los centros más elitistas lograban mantener fuertes restricciones para el acceso. Es el caso de las Grandes Ecoles francesas, de las escuelas técnicas superiores españolas o de las universidades inglesas más prestigiosas. A todo esto se añadió una diferenciación interna de los anteriores estudios universitarios. En general, el aluvión de los nuevos matriculados iría a parar a las facultades y escuelas de menor prestigio y, por lo común, vinculadas a las funciones asistenciales del Estado entre las que cabe destacar las opciones magisteriales. Finalmente, se registra el desarrollo de la formación cuaternaria, especialmente los doctorados, que aportaban un nivel más para construir las diferencias.

En definitiva, las reformas comprensivas o integradas permitieron aumentar los años de la escolarización de la población, ampliar el espectro de conocimientos que disponían los sectores populares, mejorar la función compensatoria de la escuela; pero, no por ello, el sistema renunció a su función diferenciadora.

Con el antecedente de estas reformas de la escuela integrada europea y en el marco de un proceso de modernización entendido en clave economicista, España inició en los '70, en la última etapa del gobierno de Franco, una reforma educativa con características diferentes a las del resto de Europa y que tendría fuerte influencia en las reformas latinoamericanas, fundamentalmente en la Argentina.

3. La reforma española

A fines de los '60, el franquismo inició un proceso de modernización de su economía destinado a construir condiciones que la articulara con el Mercado Común Europeo. En el marco de este movimiento reformador, el franquismo propuso cambios integrales para la educación que —hasta el momento— tenía un marcado sesgo elitista. Según Pereyra (1998), a principios de los '60, la matrícula estatal de nivel secundario era casi la misma que en 1936 y, si bien la matrícula privada había avanzado en todos los casos, la secundaria era una formación propedéutica para acceder a la universidad. Esto contrastaba fuertemente con una Europa que había logrado ya altas tasas de escolarización secundaria y se proponía ahora aumentar los años de educación común postergando la edad de derivación a los ciclos diferenciados.

Como señaláramos, las teorías del capital humano, hegemónicas en la época, planteaban la existencia de una correlación fuerte entre el desarrollo económico y el mejoramiento de los perfiles educativos de los recursos humanos. Por otra parte, se trataba de una modernización en el marco de un régimen autoritario inscripto en una cultura fuertemente elitista.

La Ley General de Educación que el franquismo aprobó en 1970 encontró un atajo para navegar en la tensión entre las necesidades de apertura y democratización del sistema educativo y las tendencias conservadoras favorables a la diferenciación elitista. La Ley estableció una prolongación del ciclo obligatorio mediante la implementación de la Educación General Básica (EGB) que se extendía entre los 6 a los 14 años y que luego se estructuró en tres ciclos (inicial, medio y superior). Al término de la EGB, la estructura se diversificaba en, por un lado, el Bachillerato unificado y polivalente (BUP) con una orientación más académica; y, por otro, la formación profesional subdividida, a su vez, en dos niveles (FP 1 y 2), cuyo último tramo se orientaba al aprendizaje de oficios.

Acceder al bachillerato suponía aprobar la EGB (que otorgaba el título de Graduado Escolar), mientras a quienes no lograban los rendimientos requeridos, se les extendía un Certificado de Escolaridad que posibilitaba continuar los estudios en la FP. Ambos trayectos totalizaban cuatro años. Por su parte, el BUP, éste constaba de tres cursos, siendo el último el Curso de Orientación Universitaria (COU) que, previa aprobación de una serie de exámenes, abría las puertas a la educación universitaria.

Entre 1970 y 1980 se produjo en España un fuerte movimiento de expansión de la matrícula de educación básica y una ampliación de los años de escolaridad de la población. Se trató de un avance importante en la modernización de la educación, sin que se abriese a los sectores emergentes el acceso a los niveles superiores del sistema.

A fines de los '70, se inició el proceso de transición democrática y en ese marco se sancionó una nueva Constitución (1978) que, entre otros cambios, reconoció el carácter autónomo de las diversas regiones españolas, hecho que marcaría fuertemente las reformas posteriores. A nivel educativo, se aprobó en 1980 la Ley Orgánica reguladora de Estatutos de Centros Escolares (LOECE) y luego (1985), durante el primer gobierno socialista, la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE), normativa que -si bien no supuso una reforma- planteó una serie de nuevas demandas a resolver y los límites del sistema educativo conformado a partir de la Ley de 1970.

La LODE se planteó como una normativa tendiente a que el Estado garantizara la igualdad de oportunidades educativas. Hasta su sanción, el sistema educativo español estaba conformado por un circuito público y otro privado; éste último era subvencionado en parte por el Estado. En este marco, la LODE reestructura los mecanismos de financiamiento y es así como afecta fundamentalmente al sector privado; ya que la subvención estatal quedará condicionada a la aceptación de la regulación del Estado. Los formas de reclutamiento de la población escolar y las modalidades de gestión de los establecimientos fueron dos de las dimensiones que restringieron la anterior libertad del sector. Estos condicionamientos implicaban, entre otras cosas, la eliminación de los mecanismos de selección, la obligatoriedad de admitir a cualquier alumno que lo solicitara y una mayor participación de los actores en la gestión institucional, a partir de la incorporación de padres, profesores y directivos —en las escuelas privadas- y de administrativos en el caso de las públicas.

A este tipo de escuelas subvencionadas se las denominó escuelas privadas concertadas, nombre que tanto especialistas como políticos reconocen que supuso un nuevo pacto entre la Iglesia Católica (principal oferente de servicios educativos privados) y el Estado².

Una de principales novedades que introdujo la LOGSE fue la ampliación de la escolaridad obligatoria y gratuita hasta los 16 años, extendiéndola así en dos más que lo planteado por la ley de 1970. A partir de esta modificación se reestructura el sistema educativo en niveles y ciclos, quedando conformado del siguiente modo:

a) Una Educación Infantil organizada en dos ciclos entre los 0 y los 5 años. La introducción de este nivel supuso un reconocimiento de las funciones educativas de esta etapa y un desplazamiento de la anterior concepción asistencial.

b) Una Educación Primaria de tres ciclos que se extiende de los 6 a 11 años. A comparación del nivel siguiente la EP no supuso grandes cambios en las funciones que tenían los primeros cursos de la anterior EGB.

c) Una Educación Secundaria Obligatoria de dos ciclos que se inicia a los 12 y llega hasta los 16 años. Curricularmente, este nivel sigue una tradición comprensiva e integrada, que ya tenía el EGB, pero incorpora de modo progresivo un espacio flexible para optatividades.

d) Una educación post-obligatoria que se estructura en dos vías: por un lado, el Bachillerato que se reduce de tres a dos años de duración suprimiéndose el COU. A este nivel se le atribuyen funciones tanto orientadoras, que guíen las opciones de los alumnos y, a la vez, funciones propedéuticas, preparatorias para el paso a la educación universitaria o para la prosecución de estudios técnico-profesionales. Dadas estas funciones el modelo curricular deja de ser comprensivo y pasa a estructurarse por Modalidades que prevén el tránsito o cambio de los alumnos en el segundo año. Por otro lado, la otra vía de estudios es la Formación Técnico-Profesional organizada de forma modular en tres niveles. El primero (formación profesional de base), se considera incluido tanto en la Secundaria Obligatoria como en el Bachillerato, a partir de la educación tecnológica de carácter transversal. El segundo y tercer módulo conforman la educación profesional específica, donde el primero supone la adquisición de conocimientos y habilidades para ejercer un oficio, y el restante (que, en la mayoría de los casos, requiere la aprobación de Bachillerato para poder ingresar) implica una cualificación completa. Sólo este tercer módulo permite continuar (previa aprobación de exámenes) en la educación universitaria.

La reforma socialista se completa con un proceso de descentralización del gobierno del sistema, cambios curriculares, modificaciones en la formación docente, ampliación de la autonomía escolar y creación de un sistema nacional de evaluación educativa. Todos estos elementos pueden ser rastreados y encontrados en las reformas que en los '90 se implementaron en América Latina y específicamente en nuestro país.

La descentralización se da en el marco de la Constitución de 1978 que define al estado español como un Estado de Autonomías integrado por 17 comunidades autónomas. La legislación habilitó la transferencia de funciones del nivel nacional a las regiones autónomas. Una de las características de la descentralización educativa fue su gradualidad y el carácter concertado de la transferencia.

Puelles Benítez sintetiza del siguiente modo la nueva distribución de competencias entre estado nacional y comunidades que incorpora la LOGSE: El Estado tendrá fundamentalmente competencias sobre la ordenación general del sistema educativo, los títulos académicos y profesionales, la fijación de las enseñanzas mínimas y la alta inspección; las Comunidades Autónomas tendrán básicamente competencias de desarrollo legislativo y de administración de la educación, dentro del marco estatal delimitado por el bloque de constitucionalidad. (Puelles, 1996: pag. 177)

Puelles Benítez sintetiza del siguiente modo la nueva distribución de competencias entre estado nacional y comunidades que incorpora la LOGSE: El Estado tendrá fundamentalmente competencias sobre la ordenación general del sistema educativo, los títulos académicos y profesionales, la fijación de las enseñanzas mínimas y la alta inspección; las Comunidades Autónomas tendrán básicamente competencias de desarrollo legislativo y de administración de la educación, dentro del marco estatal delimitado por el bloque de constitucionalidad. (Puelles, 1996: pag. 177)

En cuanto a la especificación curricular, la propuesta española incluyó -igual que en Argentina- diferentes niveles de concreción. En el caso español el Estado Nacional, junto con las Comunidades Autónomas, definió el curriculum de base y las escuelas primero, y luego el docente en las aulas, concretaban las restantes especificaciones. En este aspecto, la reforma argentina tuvo un carácter más autocrático ya que el Estado Nacional diseñó los Contenidos Básicos Comunes y luego los consensuó con las jurisdicciones en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación. Los dos niveles restantes de especificación que establece la Ley Federal de Educación son las jurisdicciones y las instituciones escolares. En muchos casos, la debilidad técnica de las jurisdicciones y de las propias instituciones impidieron concretar estos niveles de especificación.

El otro elemento presente tanto en la reforma española como en la local fue la institucionalización de un sistema de evaluación que, en el caso de España se hizo a través del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE) con competencia en todo el sistema educativo. En nuestro país, el sistema se instituye recién en 1993 y es uno de los dispositivos de control y regulación que son parte del paquete de modernización organizacional que orientó a las reformas de los '90.

4. Las reformas en América Latina. El caso de Chile³

Hay una clara similitud en las motivaciones iniciales de la reforma española y la chilena. Ambas comienzan en el marco de gobiernos autoritarios que se proponen plasmar una modernización de la estructura económica de sus países para incorporarlos a procesos que se desarrollan en su contexto inmediato. En el caso de España, el Mercado Común Europeo, y en el de Chile, la globalización y las propuestas neoliberales que ensayó Margaret Thatcher en Inglaterra. En este sentido Chile fue vanguardista en la aplicación de un modelo que luego hegemonizaría las políticas de la región. Chile se adelantó así a un movimiento de reestructuración que se generalizaría en los '90, en el marco de las aperturas democráticas de América Latina. Se trató de una avanzada regional pero, al igual que España, tardía con relación a los procesos que ya tenían larga gestación en los países centrales.

Tres elementos marcan la primera etapa de la reforma educativa chilena: el contexto autoritario al que ya hemos aludido, la municipalización de la administración y gestión de las instituciones educativas y el paso a un sistema de financiamiento de la demanda educativa a cargo del Estado Nacional.

A diferencia de España, Chile formaba parte -en el momento de la reforma- de los países de la región con más altas tasas de escolarización primaria. En el 80 tenía prácticamente universalizado el acceso al nivel primario y una tasa bruta de escolarización secundaria del 52%. Esta situación educativa se había logrado a través de un sistema prioritariamente público y centralizado. Entonces, la reforma no se orientó ampliar la

matricula, sino –fundamentalmente- a desestructurar un modelo de gestión articulado al estado docente y a desactivar las tendencias igualitarias en materia de distribución del bien educativo para imponer un sistema funcional a una sociedad fuertemente diferenciada y organizada a partir de una lógica de mercado.

Siguiendo esta orientación, en 1980 se municipalizó el sistema educativo a través de la transferencia de edificios, equipamiento y personal de los establecimientos públicos de nivel pre-escolar, primario y secundario desde el Ministerio Nacional a las 325 municipalidades chilenas.

El Ministerio mantuvo la responsabilidad sobre el financiamiento de las escuelas, el control de un currículum nacional uniforme y obligatorio para todos los establecimientos, la evaluación del rendimiento académico a través de una prueba nacional implementada por el Sistema de Información y Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), la definición y distribución centralizada de los textos de estudio y la supervisión del sistema (Espínola, 1994).

A su vez, los municipios pasaron a ocuparse de contratar a los profesores, determinar y pagar las remuneraciones, proveer el perfeccionamiento docente, adquirir materiales pedagógicos, y mantener y reparar los edificios escolares.

Un elemento crucial de esta descentralización fue la ampliación de los establecimientos administrados por empresarios privados y financiados por el Estado Nacional. El mecanismo para incentivar a los privados a hacerse cargo de las escuelas primarias y secundarias fue pasar a financiar la demanda a través de la subvención por alumno. De este modo se subvencionaban tanto instituciones públicas como particulares.

Este sistema de financiamiento generó e incentivó la competencia entre escuelas por la matrícula e introdujo reglas de juego en la regulación de las relaciones inter-institucionales y en la articulación de la escuela con el medio que hasta ese momento eran privativas del mercado económico. Es importante destacar este momento de introducción de la lógica del mercado para regular al sistema, porque de allí en más estará presente en todas las reformas de la región.

El método de financiamiento de la demanda fue acompañado por un marco normativo que facilitó la estratificación de las familias según su condición socioeconómica. Las escuelas municipales estaban obligadas por ley a recibir, sin discriminar, a todos los alumnos que solicitaran matrícula. En cambio, las particulares subvencionadas estaban libres de seleccionar. El resultado fue obvio: las escuelas municipales se transformaron en establecimientos destinados a atender a los sectores más pobres de los diferentes distritos, mientras las particulares seleccionaron su clientela entre los sectores medios o menos pobres. El grupo de escuela privadas sin subvención siguió atendiendo a los estratos más altos de la población (Espínola, 1994b).

De este modo el sistema de subvenciones realiza una contribución decisiva a la cristalización de una estructura social jerárquicamente diferenciada que brinda pocas oportunidades de cambio en las posiciones de origen.

La reforma pinochetista se completó con una suspensión de la condición de funcionario público de los docentes, quienes pasaron a ser personal contratado sujeto a la legislación de los empleados privados.

Finalmente, cabe destacar que también fue Chile la primera en introducir la evaluación nacional de resultados y, con ello, un nuevo dispositivo de regulación y control de los sistemas educativos que es rescatado por muchas de las reformas educativas de la región, entre ellas la argentina.

La apertura democrática chilena no modificó el modelo de gestión establecido en el período anterior, sino que desarrolló una serie de líneas de acción destinadas a generar mayor equidad en el sistema y mejorar la calidad. El principio orientador de estas nuevas intervenciones es el de la discriminación positiva en favor de los sectores más desfavorecidos. Para atender a esta población se apela a políticas focalizadas que identifican la población afectada por una determinada problemática y en ella se centran las acciones de programas creados especialmente para atenderla.

Los programas focalizados son la contracara de las políticas universalistas con las que a comienzos del siglo XX los Estados Nacionales se propusieron incorporar a la educación al conjunto de la población. Ese universalismo suponía cierta homogeneidad cultural de la población y exigía a su vez estructuras sociales más o menos armónicas. Sobre estas continuidades y armonías se planeaba una política que tenía como

interlocutores a todos los sectores de la población. Por el contrario, las políticas focalizadas son funcionales a sociedades segmentadas o fragmentadas donde no es posible encontrar elementos de continuidad cultural entre los diferentes fragmentos. Es, a su vez, una política que se adapta funcionalmente a una sociedad polarizada, pues no coaliciona con el proceso de segmentación sino que coadyuva a una coexistencia menos conflictiva entre los dos polos.

En esta línea, el día de 1990 en que asumió el gobierno democrático, se creó el programa de 900 escuelas, destinado a apoyar al 10% de las escuelas básicas de menor rendimiento. A través del programa se brinda apoyo material y técnico a las escuelas: reparación de la planta física, material didáctico, textos de estudio, bibliotecas de aula, y talleres de capacitación para alumnos que muestran retraso escolar y para los profesores. Sobre el modelo de las 900 escuelas se generaron numerosos programas compensatorios en América Latina; en nuestro país, el Plan Social Educativo llegó a atender a casi el 50% de las escuelas primarias.

Cox y García Huidobro (1999) plantean que el rasgo distintivo de este programa es hacerse cargo de las diferencias con que los niños ingresan a la escuela. Este es precisamente el punto sobre el cual es necesario reflexionar. Por una parte, efectivamente estos programas abandonan el universalismo abstracto del iluminismo (Mouffe, 1999) en pos de implementar una política que atiende a las particularidades de un grupo o sector. El problema está en cómo estos programas conceptualizan lo diferente y en el modo en que se incorpora lo diferente.

La diferencia es pensada en términos de carencia. El que carece debe ser compensado reponiéndole los bienes y servicios de los que en su momento fue privado. Se reponen alimentos, libros, docentes y materiales pero no se construye una interlocución que incorpore particulares conformaciones culturales. Los carenciados o los necesitados no son los interlocutores en la construcción de aquellas políticas que los afectan. Por el contrario son objeto de una acción que se construye en interlocución con un referente cultural-en general mesocrático - que no los incluye.

El formato del programa focalizado fue utilizado por el gobierno democrático no sólo para atender los problemas de la desigualdad sino también los de calidad del sistema. Entre ellos puede mencionarse el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica que combinó inversiones en insumos materiales con innovaciones en el proceso educativo; el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Media; el Programa de Mejoramiento de la Formación Inicial, etc. En la implementación de políticas focalizadas en el sector educativo a través de programas y proyectos específicos, Chile fue también pionera en la región.

El gobierno democrático avanzó además en la implementación de una política para el sector docente que se propone combinar las garantías de estabilidad en el cargo, reconocimiento de su condición profesional, incentivos pecuniarios al perfeccionamiento, elementos de flexibilización para permitir a los municipios adecuar las plantas docente a las matrículas y evaluaciones de desempeño con retribuciones pecuniarias.

En el campo curricular Chile también desarrolló un Curriculum Nacional Básico que otorga a las escuelas un cierto margen de autonomía para su especificación. En el caso de Chile, a diferencia de Argentina, la política curricular no se constituyó en un eje organizador de la reforma.

Chile es pionera también en la implementación de la jornada escolar completa tanto para la educación básica como para la escuela media. Se espera que para el 2002 todos los establecimientos tengan una jornada semanal mínima de 38 horas en la educación básica (actualmente de 30) y de 42 en la educación media (actualmente de 36). Esta medida equivale a ampliar en un promedio de 200 horas cronológicas anuales el tiempo lectivo del sistema escolar (Martinic, 1998).

A modo de síntesis diremos que hay tres elementos de la reforma educativa chilena que impregnaron fuertemente las experiencias que se registran en otros países de la región y en especial el nuestro. El primero de ellos es la incorporación de la lógica de la competencia como criterio para la distribución de los recursos, el segundo es la aceptación de esta lógica diferenciadora como elemento estructurante del sistema y, finalmente, el desarrollo de las políticas focalizadas para compensar los efectos de la anterior diferenciación.

5. El caso de la reforma nacional

Teniendo presente todos estos antecedentes es posible avanzar en una caracterización de la reforma de la educación nacional que se inicia en 1992 con la descentralización definitiva del sistema y se instituye legalmente con la Ley Federal de Educación dictada en 1993 que contiene el programa reformista.

Para avanzar en este análisis es importante rescatar el contexto en que se plasma esta reforma porque es en la articulación con estos fenómenos contextuales y los antecedentes antes señalados que ésta adquiere sentido.

El rasgo que caracteriza este momento histórico y que condiciona fuertemente las políticas sectoriales de todos los ámbitos del hacer social es el agotamiento y posterior abandono del modelo de acumulación keynesiano que depositaba en el Estado Nacional y en su acción política la función de arbitrar en la distribución de los recursos y orientar el proceso económico y su remplazo por un modelo en el que prima la lógica del mercado.

Como consecuencia de este cambio se genera una colosal reestructuración que polariza la estructura social, revierte la dinámica de ascenso en favor de un movimiento descendente que afecta fundamentalmente a las clases medias y se constituye una masa de población marginal hasta ese momento ajena a la realidad nacional. Por supuesto la contracara es la acumulación de la riqueza, la transnacionalización de la economía y el desarrollo de un circuito ultra moderno destinado a satisfacer las necesidades de consumo de los sectores enriquecidos.

El segundo elemento contextual que es necesario considerar es el de la globalización y la exigencia, tanto para los mercados como para los individuos, de ser competitivos para poder participar del intercambio de bienes y servicios. En el caso de los mercados nacionales esto se traduce en generar condiciones de competitividad que pasan por aumentar la productividad de sus economías, bajando costos, mejorando el perfil educativo de su población económicamente activa (PEA), construyendo garantías legales, etc. En el caso de los individuos se trata fundamentalmente de obtener y desarrollar el capital social y cultural que le permita competir en el mercado de empleo formal. La lucha es por ser incluido, en un caso en el intercambio mundial, en el otro en el mercado de empleo. La no inclusión significa la marginación con toda la secuela de desintegración social y personal que éste trae aparejada.

El cambio en el modelo de acumulación viene acompañado de una reconversión de los valores con los que se legitima la organización de la sociedad, la distribución de la riqueza, las responsabilidades de las instituciones públicas y de los diferentes actores. La competitividad personal, la eficiencia, el éxito, la libertad de elección, son los valores que cimentan un modelo que transforma a los individuos en tomadores de riesgo y en únicos responsables de su suerte.

En este contexto en 1992 a través de la ley de presupuesto se transfiere a las jurisdicciones la responsabilidad por la gestión, administración y financiamiento de las escuelas medias y las instituciones superiores no universitarias que aún dependían de la Nación. La descentralización estuvo sin duda guiada por el propósito de recorte fiscal que acompañó el primer período de la reforma chilena. A pesar de que muchos discursos legitimadores rescataron el ejemplo de la descentralización española invocando el carácter federal de nuestro sistema político, son evidentes las diferencias.

Al año siguiente se dicta la Ley Federal de Educación que retoma el viejo propósito de cambiar la estructura del sistema adoptando, en este caso, el formato de la reforma española de los 70. Se crea la Educación General Básica (EGB) dividida a su vez en tres ciclos, el último de los cuales incorpora dos años de la antigua educación secundaria. Se extiende así la obligatoriedad a 10 años de escolaridad incluido un año de preescolar y nueve de educación básica. Los últimos tres años de la antigua escuela media se transforman en un ciclo polimodal no obligatorio con cinco orientaciones diferenciadas.

A diferencia de las ocasiones anteriores, el cambio de estructura no está orientado a generar circuitos formalmente diferenciados ni tampoco a legitimar la exclusión. Por el contrario el objetivo es aumentar los años de escolarización de la PEA sin abrir el acceso a la secundaria. El cambio en los propósitos se explica a la luz de los modelos de acumulación imperantes en uno y otro momento. Las propuestas anteriores de reforma se realizaron en el contexto de la constitución y ascenso de las clases medias que utilizaron el sistema educativo para obtener las credenciales que posibilitaban y legitimaban esta escalada social. En los 90 por el contrario la dinámica social es inversa y se apunta a los sectores de la población amenazados por la expulsión y la marginalidad.

La nueva estructura tiene entonces poco que ver con las reformas comprensivas europeas que se desarrollan en pleno auge del estado de bienestar y de los gobiernos socialdemócratas que promocionaron a las clases medias desplazando a los niveles más altos del sistema los procesos de diferenciación.

A pesar de que la reforma se dirige a los sectores más bajos de la población en el marco de una dinámica social descendente es interesante hacer notar que hay una memoria histórica que le impide a los legisladores abrir el acceso de la escuela media. Si se hubiera establecido la obligatoriedad del primer ciclo de la escuela media su aplicación hubiera sido infinitamente más sencilla y acorde con las progresivas exigencias de escolarización que imponía el mercado. Los legisladores prefirieron en cambio construir un ciclo (EGB) con identidad propia que rompe con la idea de continuidad entre la primaria y la secundaria. De este modo era posible pensar en una PEA con 10 años de escolarización sin que se incentiven las aspiraciones de ascenso en el Sistema Educativo.

Instalado el nuevo modelo de acumulación y cristalizada la estructura social polarizada, la apertura de la escuela secundaria a todos los sectores sociales no genera ninguna amenaza sobre los procesos de selección y diferenciación social. Por un lado, el sistema está fragmentado y los grupos y sectores sociales transitan por circuitos paralelos que no reconocen cruces ni contactos y, por otro, hay una fuerte diferenciación en el nivel terciario y cuaternario que permite construir diferencias y distinciones.

Ir a una escuela privada bilingüe, asistir a una universidad cara y hacer un postgrado en un centro de excelencia en el extranjero, marca una distancia difícilmente superable por quienes han ido a una escuela pública de barrio, han obtenido un título de grado en una universidad pública periférica, y han hecho una especialización en una institución universitaria del mismo tipo.

El otro rasgo distintivo de la reforma nacional es la adopción del modelo compensatorio que instaló la reforma chilena a partir de la apertura democrática. La implementación del Plan Social Educativo por parte del Estado Nacional y el desarrollo de proyectos especiales a cargo de las jurisdicciones, ambos destinados a atender las situaciones de mayor riesgo o específicas problemáticas educativas, reconocen como antecedente el plan chileno de las 900 escuelas.

La estrategia de la compensación parte del reconocimiento de una situación de desigualdad e interviene puntualmente mediante la provisión de un bien o servicio sin proponerse una acción que permita abarcar la complejidad del fenómeno de la desigualdad. Desde esta perspectiva los pobres son personas que no tienen acceso a los bienes de consumo y a los servicios públicos de modo que, para ser equitativos, hay que darles más servicios y más bienes. Este dar más se encara a través de una serie de proyectos sectoriales que los proveen de estos bienes y servicios. En el sector educativo ésto se traduce en útiles, infraestructura escolar, materiales de apoyo didáctico y, en algunos casos, talleres de formación docente. Nada de esto permite abordar los procesos socioeconómicos que generan la desigualdad ni considerar el fenómeno en su aspecto cultural para intervenir en los procesos de auto-reproducción que ésta contiene. De allí que las políticas de compensación sean un remedo para la desigualdad cuando la política está privada de sostener la utopía de la igualdad.

A diferencia de Chile, la Argentina mantuvo el financiamiento de la oferta y no se crearon desde el Estado condiciones para la privatización del sistema público. Si bien ha habido una fuerte penetración de los valores y las lógicas de mercado en las propuestas de gestión escolar, en la oferta de fondos competitivos para proyectos escolares y en la consigna misma de formar para la competitividad, la Argentina logró conservar la presencia de lo público y con ella de las lógicas políticas.

Como parte de este esfuerzo de conservación de un espacio para el Estado, la reforma argentina puso un especial énfasis en la elaboración de un curriculum común a través del cual se propone definir a través de un procedimiento controlado centralmente los contenidos y saberes socialmente legitimados. El diseño de nuevos curriculum ha estado presente en muchas de las reformas de los 90, tanto la española como las latinoamericanas, y en todos los casos es un esfuerzo por mantener en manos del Estado dispositivos de regulación del sistema y mecanismos políticos de integración en un marco donde éstos comienzan a disolverse a favor del fortalecimiento de otro tipo de lazos, ya sean religiosos, comunitarios, o de articulación con redes de consumo.

Como ya hemos señalado, la modernización de los 90 se definió como la incorporación de una tecnología organizacional que, como tal, incluye un nuevo paquete de dispositivos de regulación del sistema educativo. La modernidad había instalado ya a los inspectores y el control normativo que se corresponden con la

administración burocrática. Las reformas de fin de siglo instauraron las evaluaciones de resultado y la individualización de las responsabilidades que se articulan más funcionalmente con las lógicas del mercado.

Bibliografía

Braslavsky, C. (1999): "La reforma educativa en la Argentina: avances y desafíos" en: Revista Propuesta Educativa Vol. 10 N° 21, Ed. Novedades Educativas, FLACSO, Buenos Aires.

Cox, C. y García Huidobro, J.E. (1999): La Reforma Educacional Chilena: 1990-1998. Visión de Conjunto. Santiago de Chile (mimeo).

Espínola, V. (1994): "La descentralización Educativa en Chile: Continuidad y cambio de un proceso de modernización" en: Revista Latinoamericana de innovaciones educativas, Año VI, N° 16.

Espínola, V. (comp) (1994b): La construcción de lo local en los Sistemas Educativos Descentralizados. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia. Viola Espínola Editora, CIDE, Santiago de Chile.

Fernández Enguita, M. y Ledin, A. (1989): "Las reformas comprensivas en Europa y las nuevas desigualdades educativas" en: Revista de Educación N° 289, Madrid.

Finkel, S. (1977): "El sistema de educación y las alianzas de clase" en: Labarca, G. y otros, La educación burguesa. Ed. Nueva Imagen, México.

Martinic, S. (1998): "Organización del tiempo y reforma educativa. El caso de la extensión de la jornada escolar en Chile". Ponencia presentada a la Conferencia Latinoamericana sobre innovaciones educativas en el marco de las reformas educativas de los noventa. Panamá.

Pereyra, M.A. (1998): "Mitos y realidades de la reforma de la formación de profesorado en España: entre el pasado y el presente" en: (comp.) Birgin, A., Duschatzky, S., Dussel, I. y

Tiramonti, G. La formación docente: cultura escuela y política. Debates y experiencias, Ed. Troquel, Buenos Aires.

Puelles Benítez, M. (1996): "Educación y Autonomía en el Modelo Español de Descentralización". Revista de Educación N°309, MEC, Madrid.

Tedesco, J.C. (1970): Educación y Sociedad en la Argentina 1880-1900. Ed. Pannedille, Buenos Aires.

Wallerstein, I. (1996): Después del Liberalismo. Editorial Siglo XXI, México.

1 Aunque queda fuera de este informe, merece mencionarse que en 1983 se sancionó una normativa específica que reestructuró la enseñanza universitaria: la Ley de Reforma Universitaria.

2 Sobre las relaciones entre el sistema público y privado, Viñao Fraga dice: Su aplicación supuso la consolidación en este nivel educativo [EGB] del sector privado de la enseñanza y el inicio del paso definitivo de sus gastos de amortización y funcionamiento a los presupuestos generales del Estado, por vía de las subvenciones primero y de los conciertos más tarde, con la llegada al poder del partido socialista y la aprobación en 1985 de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación –aunque no esté de más recordar que, como en otros casos, el sistema de conciertos había sido el previsto y no aplicado por la Ley de 1970 en sus artículos 6.2, 94.4b y 96 para los centros privados que recibieran subvenciones para la gratuidad. (Viñao Fraga, 1992: pag. 55)

3 La información para este apartado fue recolectada y sistematizada por Daniel Pinkasz y Nora Gluz . Daniel cooperó además con comentarios al texto.

(*) Especialista en Políticas Educativas. Coordinadora del Area de Educación y Sociedad de la FLACSO y

profesora de la UNLP.

(**) Egresado de la Maestría en Ciencias Sociales con Orientación en Educación de la FLACSO. Docente de la UNLP y de la Universidad de Quilmes.