



La cobertura ideológica de la reforma educativa menemista: el Congreso Pedagógico de 1984

Romina De Luca

La Reforma y su apariencia

Una de las investigaciones en curso dentro de este grupo de investigación, se concentra en el estudio de la Reforma Educativa, asociada, por lo general, con la década menemista. Esta asociación es, en principio, correcta: en 1993 se promulga la Ley Federal de Educación (Ley 24.195) que avanza en la descentralización del sistema educativo, el instrumento clave de la destrucción de la escuela argentina. Es esta reforma a la que se le achacan los desastrosos resultados actuales de la educación, ya sea que estos se manifiesten como deserción, repitencia, universitarios que no pasan evaluaciones mínimas, contenidos curriculares que enseñan menos que la televisión, etc., etc.. La “apariencia” de las cosas indica, entonces, que fueron los neoliberales menemistas los que idearon una reforma “inérita” de la educación, responsable de la actual crisis. Debemos preguntarnos entonces si esto es cierto. ¿Los menemistas “inventaron” la reforma? ¿Se trata de una política específica de un gobierno en particular, o se esconde detrás de esa apariencia una persistente política de clase? Para dar un comienzo de respuesta a estas preguntas, tomamos como primer observable al Congreso Pedagógico Nacional realizado entre los años 1984-1988.

¿Qué fue el Congreso Pedagógico?

En la historia argentina se realizaron dos Congresos Pedagógicos. El primero, en el año 1882, dio origen a la Ley 1.420¹. El segundo Congreso Pedagógico Nacional fue convocado por la Ley 23.114 (sancionada en ambas Cámaras en forma unánime²), en el año 1984. Se propone generar un debate, a nivel nacional, en torno a la crisis en la que se encuentra la educación, sus posibles soluciones, definiendo su importancia y características. Según sus promotores, con la “apertura democrática”, la sociedad parece dejar atrás, en forma definitiva, más de medio siglo de dictaduras discontinuas, encaminándose a elegir, de una vez y para siempre, a la democracia (burguesa) como forma de vida. Esta nueva forma de vida implica, entonces, revisar todos los ámbitos de la sociedad, que se encontrarían “permeados de autoritarismo”. La escuela no sería la excepción.

El “estado de debate” promovido por la ley se extendió hasta principios del año 1988, con la realización de la Asamblea Nacional final. Se conformó una Comisión Honoraria de Asesoramiento, cuyos miembros fueron designados por el presidente de la Nación, Raúl Alfonsín. Estos asesores³, por expreso pedido del presidente, elaboraron un informe que se conoció en 1987 con el título de *Informe sobre posibles reformas del sistema educativo*.⁴ A su vez, la Asamblea, reunida en Embalse, Córdoba, también produjo un escrito conocido como *Informe Final de la Asamblea Nacional*.⁵ El análisis de estas dos fuentes nos



permitirá mostrar que la política menemista no es más que la práctica cuya legitimación ideológica se encuentra en el congreso promovido por el alfonsinismo: la Ley Federal menemista bien puede ser considerada la hija no reconocida de la socialdemocracia alfonsinista. Veremos, a continuación, de qué nos hablan estos documentos al tiempo que marcaremos las coincidencias entre ellos y la Ley Federal de Educación.

Congreso Pedagógico y Ley Federal de Educación: ¿extrañas coincidencias?

Las “coincidencias” entre las conclusiones del Congreso y la Ley Federal no han sido reconocidas por los intelectuales alfonsinistas participantes en la experiencia. Adriana Puiggrós, por ejemplo, sólo acepta las similitudes entre los dos primeros títulos de ésta y el aspecto más proclamativo del Congreso (“qué hombre queremos”, “importancia de la Educación”, “principios generales”).⁶ Su balance del Congreso es contradictorio y cuestionable: nos dice que mediante el Congreso no se intentaba revolucionar la educación sino democratizar sus instituciones, al mismo tiempo que la sociedad no se encontraba preparada para ello⁷; destaca la importancia de la movilización popular producida, pero también señala que los sindicatos docentes fueron los grandes ausentes del debate.⁸ Lo único que critica al radicalismo es la ausencia de una propuesta programática concreta, que actúe como guía de la reestructuración educativa.⁹ Así, el radicalismo estaría lleno de buenas intenciones, pervertidas luego, entendemos, por el “neoliberalismo”. El radicalismo, al decir suyo, sostuvo principios educativos democráticos, poco aptos para ajustes neoliberales.¹⁰ En última instancia, la culpa es de la sociedad que no estuvo a la altura de las circunstancias. Un análisis de las conclusiones emitidas por el Congreso revela, sin embargo, una estrecha relación entre esas “buenas intenciones” y sus resultados en la Ley Federal. Veremos tres puntos centrales: la relación escuela/trabajo, la descentralización y la extensión de la obligatoriedad.

1. Escuela y trabajo

Partiendo de la base que el capitalismo debe garantizar las condiciones morales y materiales para el consumo productivo de la fuerza de trabajo, no llama nuestra atención que este tópico se encuentre consagrado en el Congreso Pedagógico. No resulta sorprendente, entonces, que una de las formas de justificar la “reforma” que se propone, gire alrededor de la necesidad declarada de readecuar y reconvertir la fuerza de trabajo, activo o reserva, para seguir las “transformaciones del mundo contemporáneo”.¹¹ Esta necesidad de formar a la fuerza de trabajo queda plasmada en el concepto de “educación permanente”¹² mediante el cual se propone la estructuración de un “macrosistema de educación”, que articule el circuito formal de educación (nivel inicial de la vida) con el no formal (adultez). Se propone entonces que el sistema formal, el objeto de la reforma, esté pensado para brindar a las personas adultas la posterior capacidad para reconvertirse y adecuarse a las “nuevas” condiciones tecnológicas, utilizando el circuito no formal de



educación. Para ello el circuito formal debe brindar los “conocimientos” y “entrenamientos” requeridos por el capital valorando la función pedagógica del trabajo.¹³

La Ley Federal de Educación toma esto al pie de la letra. Alcanza con tomar el Artículo 5° y el rescate del valor pedagógico del trabajo. Encontraremos coincidencia también si interpretamos esta unión escuela–capital, consagrada por el Congreso Pedagógico, con la creación del Consejo Económico Social que se promulga en la Ley Federal.¹⁴ Es decir, un grupo de asesores empresarios y sindicales como órgano consultivo del Consejo Federal de Educación. Así, detrás de “alfabetizar para una nueva cultura”¹⁵, de “una nueva escuela para el hombre nuevo”¹⁶ y con la excusa de que “el sistema educativo actual no prepara para la vida ni para el mundo del trabajo”¹⁷ la socialdemocracia alfonsinista busca reacondicionar la fuerza de trabajo a las condiciones que exige el ciclo de acumulación.

2. Federalismo y descentralización

De la misma manera que “preparar para la vida” quiere decir “preparar para el capital”, “federalismo” quiere decir “descentralización”. Otra vez, es el alfonsinismo el que elabora la mejor justificación ideológica, presentando la destrucción del sistema nacional de educación pública como un deber moral y una necesidad política de la vida democrática. Así, ignorando procesos elementales de la historia argentina, afirman que el federalismo fue interrumpido con el inicio de los regímenes de facto hacia 1930 a partir de la imposición, en el plano educativo, de un centralismo autoritario.¹⁸ Restauración democrática mediante, se considera que se ha creado el marco institucional para dar lugar a un federalismo real en el sistema educativo. Se debe iniciar, en forma urgente, la “democratización de la enseñanza”.¹⁹ ¿Cuál es la forma de hacerlo? Descentralizando la gestión y la administración, para que de lugar a “un nuevo estilo de conducción participativa”.²⁰ El centralismo coloca a la Nación “al borde de la desintegración” en tanto atenta contra la “comuna”, célula donde se forma la atmósfera cívica garante del orden y de la libertad nacional.²¹ La descentralización da lugar a la democratización del sistema educativo porque significa una abierta y necesaria participación de la comunidad, ejerciéndose en este acto la libertad real, la independencia y la iniciativa, a partir de un “espacio de responsabilidades compartidas”.²² La descentralización, además, cuenta con la ventaja de eliminar pesadas estructuras superfluas, burócratas improductivos, etc..²³

La Ley Federal de Educación no hace más que seguir a pie juntillas esta “filosofía”: en sus artículos 51°, 53°, 56° y 59°, promulga estos principios: el gobierno educativo debe regirse por criterios de descentralización (art. 53°), democratización, federalización (art. 51°) y participación, siendo obligación del poder ejecutivo de cada jurisdicción educativa planificar, organizar y administrar (artículo 59°). También se establece que los contenidos deben ser flexibles para que respondan a los requerimientos y necesidades locales (artículo 53°), es decir, regionalizar, garantizando la participación de la comunidad (artículo 56°).

Por otra parte, la regionalización no trata sólo de la gestión y administración sino también de los contenidos, los que deben adaptarse. Por eso, la Ley habilita la participación de la “comunidad”, es decir, de



los empresarios, en las instituciones educativas. Pero esto ya estaba en el Congreso Pedagógico. Así, según el Congreso, los contenidos deben ser flexibles, respondiendo a las necesidades locales y regionales, de los distintos medios y lugares propiciando el desarrollo (económico) de la región. Los objetivos mínimos comunes deben contemplar en primer lugar, entonces, las “necesidades” de las empresas locales en tanto se establece que el sistema educativo en todos sus niveles debe contar con orientación laboral y técnico-profesional según los requerimientos citados.

3. Aumento de la Obligatoriedad

Sabemos que uno de los cambios en la estructura del sistema que impuso la Ley Federal (Titulo III) es el aumento de la obligatoriedad del nivel primario y una reducción del secundario, que permanece optativo (los tan conocidos EGB y Polimodal). Tanto los asesores como los legisladores de la Asamblea Final proponen la extensión de la obligatoriedad escolar entre 9 y 11 años a partir del jardín de 5 años (preprimario) porque, se argumenta que cuanto “más complejo” se vuelve el mundo más tiempo hay que invertir estudiando para descifrarlo.²⁴

Una hipótesis más fructífera

Hasta aquí nos hemos limitado a señalar las coincidencias entre la “filosofía” del Congreso Pedagógico y la Ley Federal. Coincidencias que, a nuestro juicio, ameritan para considerar al alfonsinismo como el padre “ideológico” de la reforma menemista. Repasemos brevemente la fundamentación de la iniciativa radical.

La educación, dice el radicalismo, se encuentra en una profunda crisis, no prepara ni para la vida ni para el trabajo. Se trata de un sistema caracterizado por un centralismo autoritario propio de los regímenes de facto. La democratización de la sociedad iniciada en 1983 torna imperioso que la escuela en su estructura, gestión y administración, sea democratizada. En consecuencia, hay que dar lugar a la participación de la sociedad, acercar la escuela a la comunidad, dar respuesta a sus necesidades y requerimientos y racionalizar el sistema. La realidad, a su vez, se ha vuelto más compleja, así que es necesario invertir más tiempo en su comprensión.

Los radicales pueden pretender que sus “buenas intenciones” fueron “pervertidas”, pero una lectura detenida de las fuentes no deja lugar a dudas. Es más, permite fundar una hipótesis mejor para explicar la reforma: no se trata de la política de un gobierno, sino de una política de clase. Así, los “congresistas” claramente establecen que descentralizar es desburocratizar²⁵ o, dicho eufemísticamente, “utilización óptima del personal disponible”.²⁶ Y claramente, también, indican la causa de esa vocación racionalizadora: hay muchos sectores que pujan por los recursos del estado.²⁷ Resulta gracioso oírlos emitir una frondosa retórica pro-liberación nacional de las “dependencias foráneas”,²⁸ hablar de los “intereses financieros espurios”²⁹,



cuando mencionan, sin cuestionarlo, entre los sectores que pujan por los recursos a los que hay que amoldarse, a los acreedores externos...

Los mentores de la reforma son concientes también de que racionalizar la estructura (despedir empleados y forzar a los que quedan a trabajar más) no alcanza para sostener la educación, así que proponen transformar a la escuela en una fuente de ingresos. Así, ni lerdos ni perezosos, los reformadores imaginan que la participación comunitaria, al vincular la gestión, administración y en buena medida sostenimiento de la escuela con la comunidad, dará importantes réditos, porque la comunidad, al sentirse identificada con el proyecto, tiende a “participar” económicamente de forma voluntaria. Los ideólogos de la reforma reconocen que los recursos del municipio son menores que los del estado central, pero afirman que es capaz de controlar mejor a los “contribuyentes”.³⁰ Otras de las formas de sostenimiento económico comunitario, alias “participación”, que se alientan son la creación de asociaciones de padres, cooperadoras, contribuciones en dinero, bienes o trabajo. Al mismo tiempo, se proponen las escuelas “productivas”: las escuelas técnicas pueden vender su producción, contribuyendo con ello a su sostenimiento. Si no se produce nada, los mismos edificios pueden ser alquilados... Se proponen también promover la participación activa de los sectores empresarios ya que uno de los principios básicos es que si una fábrica se beneficia con los resultados de la escuela local, es justo que contribuya en mayor medida con su sostenimiento.³¹ Este acto de “justicia” puede resultar de la acción coactiva del estado, pero si el mismo es voluntario, la “generosa empresa” debe ser desgravada impositivamente.³² Como van a poner plata, hay que darles (a los empresarios) una ingerencia importante en los contenidos de la educación. Para eso se inventaron los ECI (Espacios Curriculares Institucionales), espacios flexibles que se dejan abiertos para que su contenido sea utilizado por estos sectores, junto con punteros políticos, la iglesia y otros miembros de las “fuerzas vivas”. Son más que claros cuando nos dicen que la “escuela no debe enseñarlo todo”.³³

Asesores, legisladores y promulgadores de la reforma recurrentemente sostienen que de ninguna manera el estado debe relegar su “indeclinable” papel de financiar la educación, pero no parece que lo recordaran a la hora de pensar la transformación de la educación. Vemos, entonces, que las propuestas de ajuste llegaron mucho antes que Menem. Se trata, muy concientemente, de una línea de privatización encubierta de la escuela argentina. La escuela “shopping” de Grosso, el intendente menemista de Buenos Aires, no hacía más expresar en forma estrecha, los “ideales” del Congreso Pedagógico radical.

Los ideólogos de la reforma, al hablar de la forma de financiamiento reconocen que el problema no es mejorar la participación, federalizar, sino adecuar la estructura educativa al tamaño de la torta a repartir. Reforma, Congreso Pedagógico, son eufemismos por “ajuste”. Este es un primer elemento que nos habla claramente de la crisis de un sistema social. Pero hay más elementos de la crisis.

El aumento de la obligatoriedad escolar difícilmente responda a un aumento de la complejidad del mundo contemporáneo, acentuada en la última veintena de años. Tampoco se trata de que el tiempo de “aprendizaje” actual para desempeñarse en el mundo del trabajo (debido a las “nuevas tecnologías”) sea más largo. Los contenidos educativos de la reforma, que ya están presentes en el Congreso cuando habla de



“preparar para la vida”, privilegian los aspectos actitudinales por sobre los cognitivos. Algo coherente con las tendencias propias del capitalismo a la descualificación del trabajo y a la creación de una vasta población sobrante.³⁴ Que se porte bien, aunque no aprenda nada... Muy concientemente, los “congresistas” expresan la necesidad de retardar lo más posible el ingreso al “mercado” de una fuerza de trabajo sobrante a escalas gigantescas. Con el aumento de la obligatoriedad no solo se intenta ocultar el aumento exponencial del ejército de reserva, los desocupados, sino también disciplinar a los “privilegiados” que constituirán el activo de la clase obrera. El aumento de la obligatoriedad, en este caso, significa machacar durante más tiempo la ideología burguesa en la cabeza de los futuros obreros, cuya explotación será más intensa en tanto en esta fase del capitalismo aumenta el pauperismo y la reserva, pero también aumenta concomitantemente la explotación de los activos. Queda claro entonces que, la propuesta de 10 años de escuela significa para la burguesía disciplinar a los que puede explotar y contener a los que no. Una “filosofía” que Filmus justifica como siempre, con gran profusión de eufemismos: se ha instalado un nuevo paradigma productivo y la escuela, si bien no crea empleos, puede hacer que todos sean “empleables”, otorgando una sólida formación general, capacidad de pensamiento abstracto y teórico, brindando comprensión global de los procesos tecnológicos, autonomía en la toma de decisiones, así como capacidad de observación–interpretación–reacción frente a situaciones imprevistas.³⁵ Parece bonito, pero quiere decir un trabajador flexible, polivalente y plurifuncional. Y disciplinado.

Los “congresistas” saben, entonces, que de lo que se trata es de adaptar la estructura educativa a las necesidades de un capitalismo en crisis. La reforma no hace más que seguir el ciclo de acumulación del capital. La reforma de la educación es, entonces, un fenómeno relativamente independiente de los gobiernos de turno y se transforma en un problema que los trasciende. Se transforma en una política de clase. Los “congresistas” son, otra vez, muy concientes de ello, en tanto que rescatan de la dictadura militar su intento de restablecer el federalismo educativo (con las leyes 21.809 y 21.810), aunque lo critican porque “estuvo influido por conveniencias momentáneas del fisco y presiones de la banca internacional”.³⁶

El alfonsinismo señala que el federalismo educativo está previsto en nuestra Constitución Nacional, ya que no aparece en la Carta Magna la prohibición a las provincias de organizar la enseñanza en ninguno de sus niveles. Pero la historia argentina es la concentración de esta competencia en el estado nacional. Esa historia corresponde a la etapa progresista de la burguesía argentina y del capitalismo en general. En la etapa de su declinación histórica, la descentralización es la forma que asume la privación necesaria, en este sistema social, de las potencialidades humanas que se disparan con la educación. En futuros trabajos retrocederemos más atrás en el tiempo para fechar el origen de ese proceso, remontándonos al Proceso Militar y, más atrás, al gobierno de Frondizi.

Notas:

¹Para mencionar solo dos trabajos que analizan el Primer Congreso Pedagógico nacional ver: Puiggros, Adriana.: “El Congreso Pedagógico de 1882”, en Puiggros, A.: *Discusiones sobre educación y política. Aportes al Congreso*



Pedagógico Nacional, Bs. As., Ed. Galerna, 1987 (artículo originalmente publicado en *La Ciudad Futura*, Bs. As., n° 1, 1986) y Cucuzza H.: *De Congreso a Congreso: crónica del primer congreso argentino*, Bs. As., Besana, 1986.

²“Resulta pertinente, además, destacar la importancia que tiene la unanimidad de la sanción de dicha ley (...) sobre todo en momentos en que aparecen objeciones y dudas sobre los objetivos perseguidos por el Congreso Pedagógico. Los representantes auténticos del pueblo argentino (...) estuvieron en total coincidencia”, Bravo F.H.: “Qué educación queremos los argentinos”, p. 33, en Dipaola N. (comp.): *Educación Argentina*, Tandil, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Bs. As., Centro de Graduados de la Facultad de Humanidades, 1986-1987.

³Entre los miembros más destacados podemos mencionar a: Jaime Barylko, Gustavo Cirigliano, Berta Braslavsky, Hector Felix Bravo, Oscar Shuberoff (cuya representación estuvo a cargo de Alicia Camilloni), entre otros nombres.

⁴ Comisión Honoraria de Asesoramiento, Congreso Pedagógico: *II Informe al Presidente de la Nación sobre Reforma del Sistema Educativo*, Bs. As., Ministerio de Educación, diciembre de 1987.

⁵Congreso Pedagógico: *Informe Final de la Asamblea Nacional*, Embalse-Córdoba, Ministerio de Educación, 27 de Febrero-6 de Marzo de 1988.

⁶Puiggrós, A.: *Qué pasó en la educación argentina. Breve historia desde la conquista hasta el presente*, Bs. As., Galerna, 2003.

⁷Braslavsky también considera que la sociedad, penetrada por concepciones autoritarias legadas por la dictadura, no se hallaba dispuesta del mejor modo a un proceso de debate democrático como fue la propuesta del Congreso Pedagógico. Menciona además como otras trabas al debate, la ofensiva de los grupos corporativos y el sistema institucional burocrático heredado de los gobiernos de facto. Braslavsky, C.: “Debate”, pp. 159-160, en Dipaola N., (comp.), op. cit.

⁸ Puiggrós, A.: *Discusiones...* op. cit., p. 153.

⁹“Es lamentable que el partido oficial carezca de una propuesta programática para ser discutida. Ya no se puede hablar de regionalización sin proponer formas concretas de llevarla a cabo, no se puede hablar de descentralización sin proponer algún o algunos modelos de funcionamientos (...) no es posible leer el documento olvidando que quien lo escribió es el partido que debe guiar la reestructuración del sistema educativo”, pp. 131-132, en Puiggrós, A.: *Discusiones...* op. cit.. Se trata de una crítica al documento que expresa la postura partidaria de la UCR en relación al Congreso Pedagógico, emitida en el año 1986 bajo el nombre “Solidarios para la educación de todos”.

¹⁰Puiggrós, A.: *La otra Reforma*, Bs. As., Galerna, 1996, p. 82.

¹¹*II Informe al...* op. cit., p. 25.

¹²“Permitirá participar en el mundo del trabajo (...) (que) capacitará efectivamente para la vida, ofreciendo a los educandos los elementos indispensables para su liberación”, *II Informe al...* op. cit., p. 45.

¹³*II Informe al...* op. cit., p. 40. O, “reactivar el aparato productivo para brindar igualdad de oportunidades en el acceso a la educación y al trabajo digno”, *Informe Final...* op. cit., p. 157.

¹⁴Ley Federal de Educación, Artículo 58°.

¹⁵Se trata de “alfabetizarlo para la nueva cultura”, *II Informe al...* op. cit., p. 33.

¹⁶*II Informe al...* op. cit., p. 26.

¹⁷*Informe Final...* op. cit., p. 182.

¹⁸*II Informe al...* op. cit., pp. 37-38.

¹⁹*II Informe al...* op. cit., p. 80.

²⁰*Informe Final...* op. cit., pp. 171, 215.

²¹*II Informe al...* op. cit., pp. 69-70.

²²*II Informe al...* op. cit., p. 47.

²³“Distribuir racional y equitativamente los servicios educativos para asegurar su eficiencia”, *Informe Final ...* op. cit., p. 156, y también, “descentralización de competencias y desconcentración de funciones (que den lugar a una) eficiencia administrativa”, *II Informe al...* op. cit., p. 51. No son los únicos en sostener tales ideas. Delich, por ejemplo, sostiene que existe un 30% de horas docente pagas pertenecientes a burócratas. Si estos se eliminan, los que verdaderamente trabajan (“considerados como imbéciles por el resto”) recibirían salarios que nunca imaginaron. Véase Delich Francisco: “Siglo XXI: educación y cambio social”, p. 28, en Dipaola, N., (comp.), op. cit.

²⁴*II Informe al...* op. cit., p. 53; Ver también, *Informe Final...* op. cit., p. 130.

²⁵*II Informe al...* op. cit., p. 71. Ver también, *Informe Final...* op. cit., p. 193.

²⁶*II Informe al...* op. cit., p. 109.

²⁷*II Informe al...* op. cit., p. 108.

²⁸“La historia de nuestro sistema educativo es un claro ejemplo (...) sirvió con gran coherencia a un determinado proyecto de país dependiente. La educación por lo tanto debe definir su perfil en función de un proyecto nacional (...) que asegure nuestra independencia nacional”, en *Informe Final ...* op. cit., p. 68.

²⁹Ver el desarrollo en el apartado anterior y la cita correspondiente.

³⁰*II Informe al...* op. cit., p. 96.

³¹*II Informe al...* op. cit., pp. 105-106.

³²*Informe Final...* op. cit., p. 233.



³³La frase sigue “sino aquello que hace florecer las potencialidades creadoras”, *II Informe al...* op. cit., p. 25. El problema reside en que la clase que pretende determinar qué es lo creativo, ha perdido ella misma todo impulso en tal sentido.

³⁴Para un desarrollo in extenso de este concepto y su relación con la educación ver: Kabat M., “Secundario Completo. Las demandas actuales del capital en materia educativa”, en Lafargue Paul, Sartelli Eduardo, et al.: *Contra la Cultura del Trabajo*, Ediciones **RyR**, Bs. As., 2002.

³⁵Filmus D.: “Educación y Trabajo en la Argentina de los '80: ¿educación precaria para un empleo precarizado?”, pp. 314-315, en Tiramonti G., Braslavsky C., y Filmus D., (comp.): *Las transformaciones de la educación en diez años de democracia*, FLACSO-Tesis-Grupo Editorial Norma, Bs. As., 1995.

³⁶*II Informe al...* op. cit., pp. 69-71.