

X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario, 2005.

La estrategia de la burguesía argentina para la educación. La legislación educativa desde mediados del siglo XX.

De Luca, Romina.

Cita:

De Luca, Romina (2005). *La estrategia de la burguesía argentina para la educación. La legislación educativa desde mediados del siglo XX. X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-006/207>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Xº Jornadas Interescuelas / Departamento de Historia**Rosario, 20 al 23 de Septiembre de 2005**

Título: La estrategia de la burguesía argentina para la educación. La legislación educativa desde mediados del siglo XX.

Mesa Temática: Nº 22- Historia de la Educación Argentina

Pertenencia Institucional: Centro de Investigación en Ciencias Sociales (C.E.I.C.S.)

Autor: Romina De Luca – Estudiante

Dirección: Av. Eva Perón 3551 – PB. 3 (1416) – C. Aut. Bs. As.

Teléfono: (011) 4611-5002

Fax: -

Dirección correo electrónico: ceics2003@yahoo.com.ar , rominadeluca@arnet.com.ar

La investigación en curso parte interrogándose sobre ¿cuál es la estrategia y las necesidades que la burguesía refleja en sus políticas educativas? Para responder a esta pregunta nos concentramos en el estudio de las políticas de descentralización educativa – transferencia de establecimientos a las provincias – y reformas educativas orgánicas que se han implementado, en forma transitoria o permanente, desde el Ministerio de Educación Nacional. Constituye nuestra hipótesis que la descentralización educativa es la estrategia que asume la burguesía en la fase de profundización de las contradicciones de la gran industria y de descomposición del sistema capitalista que le da origen. Es presupuesto de la hipótesis que ningún aspecto de la vida social escapa a las tendencias generales de la acumulación de capital.

La tendencia hacia la descentralización educativa, vulgarmente, suele identificarse con las corrientes neoliberales hegemónicas en la década del noventa. El estudio de las políticas educativas muestra, en cambio, que dicha tendencia se inicia en el año 1956. Siendo ese su fase inicial, la descentralización, como estrategia de clase, recorre a la mayoría de los personales políticos hasta la fecha. En este sentido, la Revolución Libertadora, actúa como punto de partida en la reversión de la tendencia que, hasta ese momento, estructuraba el sistema educativo: la centralista que traza un hilo conductor entre Sarmiento y Perón.

En la presente ponencia analizaremos, en primer término el, para nosotros, antecedente más inmediato de la descentralización educativa promulgada por la Ley Federal: el Congreso

Pedagógico Nacional¹ (1984-1988). En un segundo nivel, describiremos todos los intentos de descentralización educativa que anteceden a la mencionada Ley. Nos concentraremos además, en las propuestas de reformas educativas orgánicas realizadas durante el período de estudio; analizaremos su movimiento, desde su gestación hasta su implementación – definitiva o provisoria, según el caso.

Nuestro primer observable: El Congreso Pedagógico Nacional.

1.- Qué fue el Congreso. Convocatoria y caracterización.

En un primer momento, la investigación en curso intentaba rastrear los antecedentes de aquello que se presentaba como el instrumento causante de la destrucción del sistema educativo argentino: la Ley Federal de Educación. Buscando los antecedentes de dicha Ley nos concentramos en el CPN¹.

La importancia del CPN residía en la forma en que éste presentaba sus intenciones y la proyección que se abrogaba: generar un debate, a nivel nacional, en torno a la crisis en la que se encontraba la educación; sus posibles soluciones, definiendo su importancia y características. Sus intenciones fundacionales lo instauraban como buen observable en un primer intento de rastrear los orígenes de la Ley Federal.

El Congreso fue convocado, en forma unánime por las dos Cámaras², en el año 1984, mediante Ley 23114. Su llamamiento era solo una manifestación más de la elección por parte del pueblo argentino de “vivir en democracia” (burguesa). Ese estilo de vida implicaba la necesidad de revisar todas las esferas de la vida que se encontraran permeadas por el autoritarismo; el sistema educativo no sería la excepción.

Con el fin de efectivizar el debate, se crea una Comisión Honoraria de Asesoramiento cuyos miembros³ serían designados por el presidente de la nación, Raúl Alfonsín. Dicha Comisión, por expreso pedido del presidente, eleva un documento conocido como *Informe sobre posibles reformas del sistema educativo*.⁴ La clausura del CPN se realiza, en 1988, por parte de la Asamblea Nacional reunida en Embalse Córdoba. El acto de clausura y las conclusiones de todo el proceso quedan plasmadas en la promulgación de un Informe Final.⁵ A continuación, a partir de estos dos documentos centrales⁶, analizaremos las propuestas del CPN para el sistema educativa, trazando sus semejanzas con lo posteriormente sancionado en la Ley Federal de Educación.

2.- La propuesta del Congreso y la Ley Federal.

¹ De aquí en adelante CPN.

Las continuidades entre el CPN y la LEF no han sido debidamente destacadas hasta el momento. Adriana Puiggrós, por ejemplo, realiza un balance del Congreso contradictorio. Señala que el mismo no se propondría “revolucionar” el sistema educativo sino democratizar sus instituciones⁷. La sociedad, nos dirá, no se encontraba preparada para ello. En el mismo sentido, Braslavsky señala que, permeada por el autoritarismo, la sociedad no se encontraba predispuesta para un debate democrático⁸. Va de suyo que, en estos dos casos, se señala que la sociedad no estuvo a la altura de las circunstancias. Puiggrós rescata la participación en el CPN aunque también denuncia la falta de participación por parte de los gremios docentes. La crítica que le formula a la socialdemocracia reside en la ausencia de una propuesta programática concreta⁹. El alfonsinismo sería el último intento por sostener principios educativos democráticos poco aptos para “ajustes neoliberales”¹⁰.

Lejos de esta formulación el análisis de las conclusiones del CPN mostrará una clara línea de continuidad entre esta instancia y la sanción de la Ley Federal. A continuación desarrollaremos, para demostrar lo dicho, tres ejes: Relación Escuela – Capital / Trabajo, Federalismo – Descentralización y Estructura.

A) Escuela y trabajo.

No llama nuestra atención que este tópico tenga central importancia a la hora de justificar las propuestas del Congreso Pedagógico para el sistema educativo. La escuela se inserta dentro del entramado de las relaciones sociales capitalistas. El capital debe garantizar la reproducción moral y material de la fuerza de trabajo para su utilización productiva. El primer aspecto es propio de la institución educativa, aunque muchas veces también lo sea el segundo – baste mencionar la explosión de comedores escolares. En este sentido no debería sorprendernos encontrar que una de las formas en la que se justifica la futura reforma del sistema educativo sea la necesidad de readecuar y reconvertir la fuerza de trabajo acorde a las transformaciones del mundo contemporáneo¹¹. Se propone estructurar un “macrosistema de educación” dentro del cual, el sistema formal – objeto de la reforma – este diseñado en función de brindar a las personas adultas la capacidad posterior de adecuarse a las nuevas condiciones tecnológicas a partir del sistema no formal. El *leit motiv* de la propuesta se plasma en el concepto de “educación permanente”¹². El sistema educativo formal debe inculcar el “valor pedagógico del trabajo”, además de brindar los conocimientos y requerimientos específicos del mundo del trabajo¹³.

El artículo 5º de la Ley Federal de Educación hace efectivo este deseo. Además avanza otro paso en esa dirección a partir de la creación del Consejo Económico Social¹⁴. Dicho organismo consultivo del Consejo Federal de Educación actúa como vector institucional de lo

anteriormente mencionado: no hay esfera social que escape al entramado de las relaciones sociales de producción.

Este aspecto no es novedoso. Si de algo no peca la socialdemocracia alfonsinista es de original. Aunque este eje nos lo presenten como “una nueva escuela para el hombre nuevo”¹⁵, esta relación escuela – capital es “tan nueva”, deberíamos decir tan vieja, como el mismo sistema capitalista. Solo basta leer el capítulo XIII de El Capital¹⁶. Lo único nuevo que tiene la ‘propuesta’ es su adjetivo.

B) Federalismo y descentralización.

De la misma forma que necesidades viejas del capital se presentan con ropajes ideológicos nuevos, la descentralización educativa se presentará bajo el manto de la realización efectiva del federalismo de antaño.

La justificación ideológica de este proceso refleja ‘aires de época’. Se nos dirá que los regímenes de facto inaugurados en 1930 interrumpieron el federalismo educativo imponiéndole, al sistema, un centralismo autoritario¹⁷. La restauración democrática genera entonces la necesidad de revertir esta tendencia inaugurando un proceso de participación democrática al interior del sistema educativo. Se debe dar lugar a un “nuevo estilo de conducción participativa”¹⁸. La forma de garantizarlo es descentralizar la gestión y la administración, creándose un “espacio de responsabilidades compartidas”¹⁹.

La descentralización cuenta además con la ventaja de eliminar estructuras y burocracias superfluas²⁰. Este diagnóstico es compartido también por aquellos que no participaron directamente de la experiencia del CPN como Francisco Delich. Él nos especifica que existiría, en el sistema educativo, un 30% de cargos que pertenecen a burócratas improductivos. Si esos cargos se eliminaran los que verdaderamente trabajan, “considerados como imbéciles por el resto”, recibirían salarios que nunca imaginaron²¹.

Esta reforma adquiere carácter urgente. El diagnóstico que justifica la prisa es que el centralismo coloca a la nación al borde de la desintegración porque atenta contra la comuna, célula vital donde se forma la atmósfera cívica, garante del orden y de la libertad²². Así, la descentralización garantizaría nuestra existencia como nación

La Ley Federal sigue al pie de la letra esta propuesta. Los principios anteriormente descriptos son promulgados en: el artículo 51^º se define el sistema como democrático y federal; el 53^º establece que el gobierno educativo debe regirse bajo principios de descentralización, el diseño de los contenidos debe ser lo suficiente flexible para que responda a las necesidades locales; el artículo 56^º indica que la regionalización debe dar lugar a la participación de la comunidad; y,

por último, el 59º fija como obligación del poder ejecutivo de cada jurisdicción educativa planificar, organizar y administrar el sistema.

C) Estructura.

Uno de los cambios más salientes de la Ley Federal fue la modificación del nivel de obligatoriedad y la estructura del sistema educativo (Titulo III). Se amplía a diez años la obligación educativa, se reduce el secundario a tres años que permanece optativo. Los tan conocidos EGB y Polimodal cuyas estructuras actualmente se encuentran en una fase de revisión cosmética. Este elemento también se encontraba presente en el CPN.

Asesores y legisladores del Congreso Pedagógico proponen la extensión de la obligatoriedad escolar entre 9 y 11 años, a partir del preprimario (jardín de 5 años de edad). Para justificarlo argumentarán que cuanto más complejo se vuelve el mundo, más tiempo hay que invertir para descifrarlo. Dicho argumento choca de lleno con la devaluación de los contenidos producto de la creación de áreas temáticas. Este factor es otro reflejo de cómo el sistema educativo no puede escaparse al carácter que le imprimen las relaciones sociales. Avanzaremos en ello más adelante.

Nuestra hipótesis para el proceso.

La lectura detenida de las fuentes, a partir de los tres ejes descriptos, no deja lugar a dudas en torno a la continuidad entre la “propuesta” del CPN y la posterior sanción de la LEF. La descentralización se encuentra contenida en el mismo planteo de la experiencia socialdemócrata que constituyó el Congreso Pedagógico. Un primer hilo de continuidad se nos permite trazar entre dos gobiernos con orientaciones políticas, solo en apariencia, diferentes, a partir de lo que nos evidencia el diseño de las políticas educativas. Este elemento nos permite plantear un primer nivel de nuestra hipótesis: la descentralización no es la política de un gobierno particular sino una política de clase que, como tal, trasciende a los funcionarios políticos de turno a cuyo cargo queda la ejecución de las mismas.

Los Congresistas establecen en forma clara que descentralizar es desburocratizar²³. También nos indicarán el fundamento de esa vocación racionalizadora: muchos son los sectores que pujan por los recursos del estado²⁴.

Pero racionalizar no siempre alcanza. Se propone entonces que la escuela se transforme en una fuente de ingresos. De esta forma vincular la escuela a la comunidad implicaría gestión, administración y por qué no (precisamente por ello) sostenimiento económico. “Participar” económicamente sería un mecanismo mágico que se produce en la comunidad al ‘sentirse’ identificada con el proyecto escolar. Para no pecar de ingenuos, los congresistas reconocen

que los recursos del municipio son menores que los del estado central, pero este mecanismo cuenta con la ventaja de movilizar los recursos que el fisco nacional no alcanza²⁵. Coherente con esta línea se alienta la creación de cooperadoras, cooperativas, cualquier tipo de contribuciones; se postula la creación de la escuela – empresa, en tanto las escuelas técnicas pueden vender su producción en el mercado como cualquier buen capitalista. Y si no se produce nada, los mismos edificios escolares pueden ser alquilados²⁶.

A la hora de pensar el “financiamiento educativo” no se olvidan criterios de “justicia social”. De este modo, señalan que, si en definitiva son las empresas las que en mayor medida se beneficiarán con los servicios de la escuela, es justo que ellas contribuyan en mayor medida en el sostenimiento económico²⁷. Pero como ello no puede dejarse a la “buena voluntad” empresaria es lícito que el estado intervenga coactivamente sobre la empresa para generar esa acción. Y si se trata de ‘verdadera’ voluntad, será justo que la ‘generosa’ empresa resulte desgravada impositivamente como mecanismo de compensación²⁸.

De esta forma vemos como 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. Este primer elemento nos habla de la crisis del sistema social que le da origen a la Reforma.

En el mismo sentido actúa la propuesta de elevar la obligatoriedad. Ni el mundo se ha vuelto mucho más complejo en los últimos veinte años, ni las “nuevas tecnologías” implican que el proceso de entrenamiento de la fuerza de trabajo sea más largo y complejo; más bien, en relación a esto último, todo lo contrario. “Preparar para la vida”²⁹ significa privilegiar, a la hora de diseñar los contenidos de los programas, lo actitudinal por sobre lo cognitivo. El aumento de la obligatoriedad actúa acorde a ello. Diez años de escolarización significa contener durante más años a una fuerza de trabajo sobrante, a escala gigantesca, y disciplinar durante más años a aquellos que compondrán el “activo” de la clase.

Redefinición del observable.

El mismo trabajo con las fuentes nos permitió formular una hipótesis que explica la descentralización educativa como estrategia de una clase, la burguesía, en la fase de descomposición social del sistema capitalista. En el acápite anterior hemos intentado dar cuenta de ello. El mismo trabajo sobre el Congreso Pedagógico pone en evidencia que, la descentralización educativa, tiene una larga data. En el Congreso Pedagógico se advierte que, los congresistas, continúan la política de descentralización de la dictadura del '76³⁰, aunque sostenían que, en ese momento, respondía a conveniencias momentáneas del fisco y

presiones de la banca internacional. Decidimos entonces rastrear los verdaderos orígenes de la descentralización educativa.

No hemos sido los primeros en concentrarnos en el estudio de la descentralización educativa. Pero hasta el momento la misma no se ha interpretado como un proceso de larga data. Varios trabajos han encarado la defensa de las reformas como Diápola³¹, Storni³², Salonia³³, Van Gelderen³⁴. Dentro de sus detractores, a menudo se la interpreta como producto de tendencias neoliberales propias de los noventa como ya hemos señalado en el caso de Adriana Puiggrós. En otros casos suelen identificarla con fracciones denominadas 'tradicionales' constituidas por conservadores, católicos y neoconservadores como es el caso de Southwell³⁵. Otras interpretaciones hacen énfasis en el papel desempeñado por las provincias como vanguardia. La mayoría de los trabajos que datan en forma correcta el proceso de descentralización, es el caso de Vior³⁶, Paviglianitti³⁷ y Bravo³⁸, no profundizan a la hora de explicarlo y cuando lo hacen suelen asociarlo con "tendencias privatistas", lógicas de mercado o de subsidiariedad del estado como Feldfeber e Ivanier³⁹.

La disparidad en la producción historiográfica está evidenciando un déficit interpretativo: el proceso no es abordado desde una perspectiva global que busque determinar tendencias generales, sino a partir de circunstancias anecdóticas (tal o cual política económica, tal o cual gobierno, incluso, tal o cual ministro). Se hace difícil, entonces, explicar la persistencia del fenómeno a través de las más variadas políticas económicas, gobiernos y ministros.

La larga marcha de la descentralización.

Datamos el inicio de la tendencia hacia la descentralización en el año 1956. En ese año la autoproclamada "Revolución Libertadora" mediante el Decreto – Ley 7977/56 reestablece el Consejo Nacional de Educación. En dicha ley le otorga la facultad de transferir escuelas nacionales a las provincias si así lo creyera conveniente dicho consejo. Este año aparece, según lo constatado hasta el momento, como la primera manifestación, por parte de la burguesía argentina, de la necesidad de descentralizar el sistema educativo.

La presidencia de Frondizi es el primer intento de transferencia efectiva de establecimientos educativos primarios a las provincias. La Ley 4874 de 1961 inicia este proceso. A lo largo de ese año se firman convenios particulares con las respectivas provincias a los efectos de implementar la mentada transferencia. El convenio se establece entre el Consejo Nacional de Educación y el ministro de educación de la respectiva provincia a la cual se le transfiere el servicio. El acto de transferencia debía ser ratificado por las legislaturas. También debían hacerlo los ministros de economía e interior⁴⁰.

La transferencia de establecimientos primarios, bajo Frondizi, se enmarca dentro de un proceso de racionalización administrativa más general. El Decreto N° 7299 del 23 de Agosto de 1961 – Boletín Oficial 31 de Agosto de 1961 - claramente fija en su artículo 1° “autorizase a los ministerios, secretarías de estado y organismos descentralizados de la administración nacional, a iniciar tratativas tendientes a transferir a las provincias los servicios nacionales que se presten en las respectivas jurisdicciones y que no sea indispensable mantener con dependencia del gobierno nacional”⁴¹. A los efectos de ejecutar lo estipulado se crea el Comité Ejecutivo del Plan de Racionalización Administrativa (C.E.P.R.A.)⁴². Además se estimula a las provincias a que “hagan llegar (...) sugerencias con respecto a los organismos y servicios nacionales por cuya transferencia de jurisdicción se hallen interesados” (Artículo 5°).

En el año 1962, el Decreto N° 495 del 17 de Enero, se transfieren compulsivamente los establecimientos primarios a las provincias, hallan o no firmado convenios particulares previos. En el artículo 5° del decreto se señala que “el personal que no acepte el cambio de jurisdicción será dado de baja e indemnizado en las condiciones establecidas en el Art. 49 de la ley 16432”⁴³.

El 7 de Agosto del mismo año se deja sin efecto el proceso. El decreto de Derogación es el N° 7814. La justificación de la contramarcha es puramente técnica: se aduce que los convenios de transferencia no han sido debidamente ratificados por las legislaturas⁴⁴.

La siguiente avanzada descentralizadora se lleva a cabo bajo Onganía en el año 1968, mediante la Ley 17878 del 5 de septiembre. Los mecanismos formales son exactamente los mismos que bajo Frondizi. Solo se agrega que es “propósito definido lograr la centralización en la conducción y la descentralización en la ejecución”⁴⁵. Como en el caso anterior también las reformas al sistema educativo confluyen dentro de un proceso de racionalización administrativa general (Ley 18586)⁴⁶. Sobre la presidencia de Onganía volveremos en el próximo apartado in extenso.

La última avanzada, antecesora del CPN, se produce durante la dictadura del '76 mediante la Ley 21809 del 5 de Junio de 1978⁴⁷ y el Decreto 1230⁴⁸. El proceso técnico de transferencia, el encuadre general es idéntico a los descriptos anteriormente. El único elemento novedoso reside en que, en este proceso de transferencia, se menciona por primera vez un aspecto que encontraremos en las descentralizaciones posteriores (la propuesta del CPN y la Ley Federal): el artículo 5° de la Constitución Nacional como cita legal que justifica el proceso⁴⁹.

La simple descripción de este proceso permite reforzar nuestra hipótesis, a saber: la tendencia a la descentralización es un fenómeno unitario porque es una estrategia de clase. Como tal, trasciende a los funcionarios políticos particulares. Por ello es que vemos a distintos gobiernos – *Revolución Libertadora*, desarrollismo frondizista, *Revolución Argentina*, *Proceso*

de *Reorganización Nacional*, alfonsinismo y menemismo, ejecutar una misma tendencia a la hora de diseñar las políticas educativas.

Dentro de la tendencia general muchas veces los funcionarios, técnicos y asesores son los mismos. Este es el caso de Antonio Salonia quien se desempeñó como subsecretario de educación bajo la presidencia de Frondizi y bajo la presidencia de Menem. También es el caso de Norberto Fernández Lamarra quien participa de la experiencia de Reforma Educativa bajo Onganía y en el CPN⁵⁰. De Alfredo Van Gelderen. Sobre ellos dos volveremos en el próximo apartado.

En el próximo punto nos concentraremos en la presidencia de Onganía. Veremos como la tendencia crea una estructura acorde a ella. Nos referiremos a la Ley Orgánica.

La Ley Orgánica. La Reforma de Onganía.

Bajo la presidencia de facto de Onganía no solo se avanzó en la descentralización del sistema educativo. El proyecto de Ley Orgánica se proponía modificar la estructura del sistema. Ya en los orígenes de la Revolución Argentina, se anuncia la intención de racionalizar el sistema educativo. Así se establece en Agosto de 1966 en el documento “Directivas para el planeamiento y el desarrollo de la acción de gobierno”⁵¹.

Durante el año 1967 se elaboran proyectos que no trascienden. Recién en 1968 se da a conocer el proyecto de Reforma. Los anuncios constan de tres etapas. En Abril se da a conocer el anteproyecto de la Ley. En Junio, se establece como prioritario el Programa I de la Oficina Sectorial Desarrollo – Educación y del Centro Nacional de Investigaciones Educativas el cual tiene como objetivo “ajustar la estructura del sistema educativo en su niveles primario y medio para prolongar la escolaridad obligatoria y el establecimiento de tres ciclos de estudio, los dos primeros obligatorios y de educación general y un tercer ciclo diversificado”⁵². Finalmente, en el mes de Octubre, mediante la Resolución N° 994, el 10 de Octubre de 1968, se da a conocer la nueva estructura prevista para el sistema; ésta pasó a la posteridad como la “escuela intermedia”.

La Reforma de la Ley Orgánica prevía: 1º el aumento la obligatoriedad escolar a nueve años; 2º la creación de áreas temáticas de conocimiento. La estructura propuesta consistía en una reducción de la escuela primaria a 5 años y la creación de un ciclo de 4 años denominado “escuela intermedia”. Ambos ciclos serían obligatorios.

La escuela intermedia se encontraba dividida en dos grandes ciclos: : uno complementario al nivel primario de 2 años y otro de orientación también de 2 años. Este último debía orientar vocacionalmente a los que prosiguieran estudios y/o brindar capacitaciones para las

ocupaciones comunes. Se proponía entonces que la escuela conectara a los alumnos con el mundo del trabajo.

El nivel secundario se fijaba en 4 años de duración no obligatorio.

Además el proyecto de Ley Orgánica iba de la mano de la Reforma de los Institutos de Formación Docente.

A los efectos de agilizar el proceso de implementación de la ley se crea un Grupo de Conducción⁵³ cuyos integrantes son por demás conocidos. El prof. Alfredo M. Van Gelderen actuaría como asesor de gabinete, actualmente defensor de la Ley Federal y secretario de la Academia Nacional de Historia; Prof. Norberto Fernández Lamarra, director de la OSDE, de quien ya hemos mencionado su participación en el CPN como legislador ; prof. Roberto Burton Meis; Prof. Benicio Villarreal, entre otros. En el mismo sentido, se crea un Grupo de Supervisión (Resolución N° 262/70).

El mecanismo de implementación de la Reforma se fijó en un plan secuencial y gradual. Se iniciaría en el año 1970 con la difusión del proyecto a todos los sectores educativos, la capacitación del personal técnico y docente, y la implementación efectiva en un número reducido de escuelas – denominadas “micro experiencias”. En el '71 se ampliaría un poco más el proyecto piloto – “experiencia extendida” – y se establecerían planes de estudio y formas de evaluación, de hecho hacia fines del '70 se aprueban las Bases para el currículum del primer ciclo del nivel elemental, para llegar hacia 1975 con la implementación de la reforma en la totalidad del sistema.

La lucha docente, inscripta en el ciclo de lucha de clases más importante de la historia argentina, y su oposición a la implementación del proyecto de Ley Orgánica hizo que en el año 1971 se inicie la desarticulación de la Reforma. El ciclo ascendente de lucha se inicia con la huelga del 18 de Noviembre de 1970 para culminar en la huelga de 72hs. del 1 al 3 de Junio de 1971.

Dentro de los escasos autores que se han concentrado en el estudio de esta Reforma podemos mencionar la postura de Cirigliano. Su posición es una clara defensa el proyecto de Ley Orgánica, el cuál es presentado por el autor como el punto de llegada de avanzadas vanguardistas provinciales en esa dirección⁵⁴. El mismo razonamiento es utilizado por Marta Borthwick de Maltoni⁵⁵ a la hora de explicar la descentralización educativa cuyo punto cúlmine sería la Ley Federal. La Reforma menemista sería la codificación efectiva de una situación dentro de la cual la vanguardia se encontraba en las provincias. Cirigliano, al igual que Borthwick, son claros exponentes de la defensa de la descentralización.

El factor que une a los detractores de la Ley Orgánica gira en torno a señalar la inconsulta hacia los sectores docentes.

Bravo remarcará dos elementos. En primer término, la reforma inicia una etapa de “subsidiariedad del estado”. En segundo lugar, la inconsulta al sector educativo⁵⁶. Villaverde utilizará ese elemento para afirmar que los docentes se oponen pero tampoco tiene propuesta, no contraponen un proyecto orgánico de educación elaborado por los gremios⁵⁷.

Un balance provisorio. La descentralización como estrategia.

Traemos a colación el proceso de Reforma marcado por la Ley Orgánica porque ella representa una propuesta de estructura clara para el sistema educativo. La política educativa de Onganía se inscribe claramente dentro de la tendencia descentralizadora. Y permite reforzar nuestra hipótesis: no existe esfera de la vida social que pueda escapar al carácter que le determinan las relaciones sociales de producción y la acumulación de capital ; las políticas educativas, en particular la descentralización, refleja las necesidades y posibilidades de la burguesía en el aumento de contradicciones de la fase gran industria y descomposición del sistema social.

Maria Arsenia Tula muy conscientemente, en su defensa de la reforma de Onganía declara: “la reforma se apoya en la necesidad de extender el período de educación obligatoria; constituye este aspecto uno de los factores determinantes de la misma y es una respuesta a las tendencias educativas contemporáneas”⁵⁸. La Comisión Nacional de Análisis y Evaluación del Sistema Educativo el 22 de Agosto sentencia en relación al proyecto de Reforma: “tiende a (...) contribuir de alguna manera a resolver el problema de la deserción escolar (...) resolver en forma más operativa que el sistema vigente la incorporación al mundo del trabajo (...) configurar una educación general adecuada a nuestra época (...) (brinda) elementos indispensables de la cultura general (...) contribuir a una modificación de la estructura de los recursos humanos del país influyendo en la distribución de la matrícula (...) respetando así las características y necesidades regionales”⁵⁹. Villaverde nos ofrece un argumento más: “ha llegado a crearse en el país un clima de reforma educativa (...) El momento propicio debe ser aprovechado”⁶⁰.

Tres puntos de contacto sobresalen en las políticas educativas de Onganía: 1º la transferencia de establecimientos primarios a las provincias (descentralización); 2º el marco general dentro del cual ella encuadra, esto es la necesidad de racionalización administrativa mayor; 3º la propuesta de estructura y el aumento de la obligatoriedad. Todos esos elementos son recuperados en la Ley Federal de los noventa.

No resulta extraño que, a partir de los sesenta, tengamos el primer antecedente claro a la Ley Federal, si consideramos la evolución del ciclo de acumulación de capital.

Bajo Onganía llegan al poder los sectores más concentrados de la burguesía quienes se proponen llevar adelante un desarrollo en profundidad del capital, esto es: desplazar capitales sobrantes lo que se traduce en desplazamiento de fuerza de trabajo incrementándose la reserva de la clase⁶¹. Por ello la propuesta de Reforma se centra en el aumento de la obligatoriedad como mecanismo de contención de la fuerza de trabajo sobrante. No es extraño entonces que el diagnóstico efectuado sobre el sistema educativo por el Consejo Nacional de Desarrollo caracterice como principal problema el “desgranamiento permanente”⁶², es decir la expulsión de alumnos. La creación de áreas temáticas flexibles lo único que hace es reflejar una de las tendencias de desarrollo del capitalismo: la descualificación de la fuerza de trabajo. Tampoco sorprende entonces que se transfieran los establecimientos a las provincias, es decir, su sostenimiento y gestión.

A su vez, Onganía es expresión de la reestructuración de los sectores industriales más concentrados producida quince años antes⁶³. Por ello la primera manifestación de la necesidad de descentralizar el sistema educativo la encontramos en el año 1956.

Estos sectores de la burguesía concentrada llegan al poder con la dictadura del '76 previa destrucción de la fuerza social revolucionaria y se mantienen en él hasta nuestra fecha. No extraña ya entonces que una sea en esencia la tendencia de la política educativa que se ha delineado desde ese momento. En realidad la misma clase, es decir la burguesía, dictaba las políticas educativas centralistas, la tendencia que une a Sarmiento con Perón. Solo que esa primer tendencia se correspondía a la fase progresista de la burguesía y del capitalismo en general, la segunda es consecuencia lógica de la primera.

El problema no reside en las políticas educativas. Ellas solo reflejan la lógica del sistema social que le da origen.

¹ Un primer avance de la investigación puede verse en: *Razón y Revolución. Teoría. Historia. Política*, Nº 13, Ediciones RyR, Bs. As., Invierno de 2004.

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.

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

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.

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

⁶ La elección de estos dos documentos no agota el corpus documental producido por el CPN. Hemos elegido estos por los siguientes motivos: 1º El Informe sobre posibles reformas representa la elaboración de las conclusiones extraídas por todas las comisiones en sus respectivos debates; sintetiza los debates. 2º El Informe de la Asamblea constituye el acto de clausura del proceso y por ende sus conclusiones. 3º Los miembros de la

Comisión Honoraria fueron designados por el presidente, representan, de cierto modo, la posición socialdemócrata sobre el sistema educativo. Resulta interesante comparar las propuestas de la Comisión de Asesoramiento (claramente socialdemócrata) con las de la Asamblea que en su composición ya reflejaba otra orientación partidaria. Veremos en la ponencia como los dos documentos presentan la misma caracterización y propuesta.

⁷ Puiggros, A.: *Qué pasó en la educación argentina. Breve historia desde la conquista hasta el presente*, Bs. As., Galerna, 2003.

⁸ Braslavsky establece este elemento como una clara traba a la propuesta del CPN. Además señala como otra traba 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.*

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 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., nº 1, 1986). 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".

¹⁰ Puiggros, 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" en: *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.

¹⁴ Ley Federal de Educación, Artículo 58º.

¹⁵ *II Informe al...* op. cit., p. 26.

¹⁶ "La devastación intelectual, producida artificialmente al transformar a personas que no han alcanzado la madurez en simples máquinas de fabricar plusvalor devastación que debe distinguirse netamente de esa ignorancia natural que deja en barbecho la mente sin echar a perder su capacidad de desarrollarse, su natural fecundidad, obligó finalmente al propio parlamento inglés a convertir la enseñanza elemental en condición legal para el uso "productivo" de chicos menores de 14 años, en todas las industrias sometidas a la ley fabril." En: Marx, K.: *El Capital*, Siglo XXI, México, 1998. capítulo XIII "Maquinaria y Gran Industria".

¹⁷ *II Informe al...* op. cit., pp. 37-38.

¹⁸ *Informe Final...* op. cit., pp. 171, 215.

¹⁹ *II Informe al...* op. cit., p. 47.

²⁰ "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.

²¹ Véase Delich Francisco: "Siglo XXI: educación y cambio social", p. 28, en Dipaola, N., (comp.), op. cit.

²² *II Informe al...* op. cit., pp. 69-70.

²³ El eufemismo utilizado es: "utilización óptima del personal disponible" en: *II Informe al ...* op. cit., p. 109.

²⁴ *II Informe al...* op. cit., p. 108.

²⁵ *II Informe al...* op. cit., p. 96.

²⁶ *II Informe al...* op. cit., p. 91.

²⁷ *II Informe al...* op. cit., pp. 105-106.

²⁸ *Informe Final...* op. cit., p. 233.

²⁹ *Informe Final...* op. cit., p. 182.

³⁰ *II Informe al...* op. cit., pp. 69-71.

³¹ Dipaola, N. (comp.): *op. cit.*

³² Storni, F. J.: *Educación, Democracia y Trascendencia*, Bs. As., Academia Nacional de Educación, 1995.

³³ Salonia, A. F.: *Descentralización educativa, participación y democracia: escuela autónoma y ciudadanía responsable*, 1ª ed., Bs As, Academia Nacional de Educación, 1996.

³⁴ Van Gelderen, A. M.: *La Ley Federal de Educación de la República Argentina*, 1ª ed., Bs As, Academia Nacional de Educación, 1996.

³⁵ Southwell, M.: "La Reforma Educativa Argentina y sus mitos" en *Revista Digital UMBRAL 2000*, Nº8, Bs. As., Enero 2002

³⁶ Vior, S. (dir.): *Estado y educación en las provincias*, 1ª ed., Madrid, Miño y Dávila, 1999.

³⁷ Paviglianitti, N., Tiramonti, G., Tedesco, J. C.: *Diagnóstico de la administración central de la educación*, Bs As, Ministerio de Educación y Justicia, 1989. y Paviglianitti, N.: *Neoconservadurismo y educación: un debate silenciado en la Argentina de los noventa*, Bs. As, Coquena Grupo Editor, 1991.

³⁸ Bravo, H.F.: *La descentralización educacional. Sobre la transferencia de establecimientos*, Bs. As., CEAL, Nº 452, 1994

³⁹ Feldfeber M., Ivanier A.: "La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente", en: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol 8, N° 18, Mayo – Agosto de 2003.

⁴⁰ Todos los decretos de transferencia se encabezan del siguiente modo: "Convenio sobre transferencia de servicios de educación primaria a la provincia....Art. 1º: Apruébese el convenio suscripto por el Consejo Nacional de Educación y el señor ministro de educación de la provincia...(…) Art. 2º (...) remítase el presente decreto al Honorable Congreso de la Nación. Art. 3º: El presente decreto será refrendado por los señores ministros secretarios en los departamentos de Educación y Justicia, Economía e Interior y firmado por el señor secretario de Estado de Hacienda. Art. 4º: Comuníquese", según se desprende del Decreto 3406, del 26 de Abril de 1961 de transferencia a la Provincia de Buenos Aires, publicado en el Boletín Oficial el día 6 de mayo de 1961.

⁴¹ Anales de Legislación Nacional, Año 1961, pag. 808 - 809.

⁴² Ibidem. Artículo 3º.

⁴³ Anales de Legislación Nacional, Año 1962, pag. 205 -206.

⁴⁴ Anales de Legislación Nacional, Año 1962, pag. 608 - 609.

⁴⁵ Anales de Legislación Argentina, Año 1968, Volumen XXVIII- C, pag. 3290-3291.

⁴⁶ Anales de Legislación Argentina, Año 1970, Volumen XXX - A, pag. 148 - 149.

⁴⁷ Anales de Legislación Argentina, Año 1978, Volumen XXXVIII - B, pag. 1454 - 1544.

⁴⁸ Anales de Legislación Argentina, Año 1978, Volumen XXXVIII - B, pag. 1554.

⁴⁹ Anales de Legislación Argentina, Año 1978, Volumen XXXVIII - B, pag. 1454 - 1544.

⁵⁰ De Luca, R.: "Las clases y la lucha de clases. Una breve historia de la contramarcha de las Reformas Educativas" en: *El Aromo. Mensuario Cultural*, Año III, N° 21, Julio de 2005, pag. 6

⁵¹ Villaverde, A. (comp.): *La escuela Intermedia en debate*, Bs. As., Ed. Humanitas, 1971, pag. 231-232.

⁵² Ibidem.

⁵³ La Resolución es la N° 261/70.

⁵⁴ Cirigliano, G.: "La escuela intermedia" en: Villaverde, A. (comp.): *op. cit.*, pag

⁵⁵ Borthwick de Maltoni, M.: *Legislación educativa Argentina*, Buenos Aires, Braga, 1995.

⁵⁶ Bravo, A.: "La reedición de la escuela intermedia", pag. 220 en: Villaverde, A. (comp.): *op. cit*

⁵⁷ "con todo en estos momentos en que se debate la reforma oficial, la opinión publica del país desearía saber a qué atenerse con respecto al programa educativo elaborado por los gremios para poder confrontarlo en el que actualmente se le ofrece desde el gobierno. Esto ayudaría a superar expectativas ya adoptar definiciones en el planteo no exento de incertidumbre que hoy se ha generalizado: reforma Sí ¿pero qué reforma?", en: Villaverde, A. (comp.): *op. cit.*, pag. 244.

⁵⁸ Tula, M.A.: "Algunas de las Reformas al sistema educativo: el Nivel Intermedio" en: Villaverde, A. (comp.): *op.*

cit., pag. 110.

⁵⁹ El ministro de educación Malek el 15 de junio de 1971 da a conocer la Resolución N° 1824 por la cual se crea la Comisión Nacional de Análisis y Evaluación del Sistema Educativo, como respuesta al estado de agitación provocado por la Reforma. El 22 de Agosto la comisión da a conocer su Informe mediante el cual aprueba y justifica las medidas propuestas por la reforma aunque considerando la fase ascendente de la lucha de clases recomienda su desarticulación. La cita en el cuerpo del texto se encuentre en: Villaverde, A. (comp.): *op. cit.*, pag. 266-268.

⁶⁰ Villaverde, A. (comp.): *op. cit.*, pag. 274.

⁶¹ Sartelli, E.: *La plaza es nuestra. El argentinazo a la luz de la lucha de la clase obrera en la Argentina del Siglo XX*, Bs. As, Ediciones RyR, 2005, pag. 19-20.

⁶² Secretaria del Consejo Nacional de Desarrollo: *Educación, recursos humanos y desarrollo económico social. Situación presente y necesidades futuras*, Tomo I, Serie C, Numero 7-3, Bs. As., Agosto 1968, pag. 82.

⁶³ Sartelli, E.: *op. cit.*, pag. 85.