

## La educación argentina en el contexto de las transformaciones de los años 90

*Guillermina Tiramonti\**

Resumen: La configuración actual del sistema educativo argentino dista mucho de aquella en la que se fundó una identidad de sociedad igualitaria y educada. Los años 60 y luego los 90 con la reforma educativa y la reestructuración del orden social y político, marcan puntos de quiebre en la relación entre educación, Estado y sociedad. En los 60 la incorporación de los sectores sociales emergentes a la educación genera un desplazamiento hacia la escuela privada de los sectores medios altos, la reforma de los 90, a su vez, modifica las funciones del Estado y los modos de intervención en el sistema. En la confluencia de todas estas modificaciones se configura un sistema fragmentado, que debe hacerse cargo de nuevos mandatos, débil en su legitimidad social y atravesado por síntomas de desinstitucionalización.

Palabras-clave: Transformaciones educativas, reforma educativa de los 90, Argentina, fragmentación del sistema educativo.

Abstract: The configuration of the Argentinian educational system today is very different from the one we had in other times. Some time ago, it was the basis for the building of an egalitarian and well-educated society. The educational reform and the restructuring of the social and political order in the 60s and in the 90s are landmarks of a gap between education, the State and society. In the 60s, the incorporation of the emerging social classes to education produced a displacement of the upper-middle class to private schools, and in the 90s, the educational reform changed the functions of the State and the ways it interfered with the system. The intersection of all these changes together shows a broken system, which becomes a responsibility of new administrations, an inefficient system in its social legitimacy and with symptoms of lack of institutionalization.

Key words: Educational changes, educational reform of the 90s, Argentina, breaking of the educational system.

### I - Introducción

Mucho se ha escrito sobre las reformas educativas realizadas en los años '90 por varios de los países de la región entre los cuales estuvo la Argentina. La importancia

\* Diretora da FLACSO (Facultad Latino-Americana en Ciencias Sociales) em Buenos Aires e professora de política educativa na Universidad Nacional de La Plata. Editora do periódico educacional, *Propuesta Educativa*. . flacso@flacso.org.ar

otorgada a este período y a las líneas de política sectorial que durante este lapso se desplegaron se justifica por la envergadura de las transformaciones estructurales que se sucedieron en ese momento, y por el impacto que éstas tuvieron sobre la organización de la sociedad.

En apretada síntesis corresponde señalar que, para el caso argentino, las experiencias hiperinflacionarias de fines de la década de los '80 que provocaron la caída del gobierno de Alfonsín generaron el disciplinamiento requerido para un cambio profundo en el modelo de acumulación. De allí en más se desplegó en el país un paquete de políticas que se pueden caracterizar genéricamente como "neoliberales" que consistió en la privatización de casi todos los servicios y explotaciones que hasta ese momento estaban en manos del Estado:<sup>1</sup> y en la apertura indiscriminada de la economía que fue acompañada de la adopción de un sistema de paridad dólar/peso que al sobrevalorar a la moneda nacional incentivó la importación masiva de productos que se financiaron a través de un creciente endeudamiento público y privado.

Las consecuencias más evidentes de estas políticas fueron la destrucción de la industria con su secuela de desocupación que generó una masa de marginales en un país que carecía de este mal social, la dilución del aparato burocrático del Estado como instancia administrativa y reguladora de la actividad social y su destitución simbólica como articulador y mediador de los intereses en pugna en la sociedad.

La configuración actual de la sociedad argentina dista mucho de aquella en la que se fundó una identidad de país igualitario y educado caracterizado por una amplia clase media que construía un puente entre los dos extremos de la escala social (SARLO, 2001). Hoy la Argentina tiene la mitad de su población por debajo de la línea de pobreza, las clases medias representan solo el 20% de su población y la brecha entre ricos y pobres se ha profundizado hasta un extremo escandaloso<sup>2</sup>.

Sin duda, estas transformaciones justifican la priorización de los años noventa para su estudio y análisis. En este contexto la Argentina implementó una reforma

---

1. Los servicios privatizados fueron gas, luz, agua, correo, teléfono, líneas aéreas, caminos y petróleo. Quedaron en manos de los estados provinciales servicios de salud, educación, seguridad y justicia, considerados estos últimos como propios de las funciones del Estado y por lo tanto de legítima prestación pública.

2. De acuerdo con el último censo de la población realizado por el INDEC en el año 2001, el 10% más rico de la población de la Capital y el Gran Buenos Aires gana 26,4 veces más que el 10% más pobre. El 10% más pobre —más de medio millón de personas— es la gente que gana entre 5 y 145 pesos por mes. Y el 10% más rico es el que gana entre 1.330 y 16.000 pesos mensuales. También de acuerdo con los datos oficiales, el 10% más rico de la población de la Capital y el Gran Buenos Aires recibió el 36,9% de los ingresos y el 10% más pobre apenas el 1,4% de los ingresos totales. Y si se considera a una franja más amplia, surge que el 20% más rico se quedó con el 53,1% y el 20% más pobre con el 4,1%. Esto significa que de cada 10 personas, dos ganan más que los 8 restantes juntos.

Ver en: <http://redcame.org.ar/news>

educativa que se propuso modificar el sistema educativo tanto en su estructura como en sus contenidos, su organización y su relación con el aparato del Estado. Se justifica entonces la atención prestada al período y la necesidad de su estudio y análisis.

Sin embargo, no son solo los cambios estructurales y las políticas para el sector las que explican la actual situación del sistema educativo nacional. En nuestra opinión es necesario considerar, además, el impacto de los cambios culturales que se acumularon en la segunda mitad del siglo XX y el modo en que los diferentes sectores sociales se relacionaron con la educación pública en nuestro país.

En los apartados siguientes haremos referencia a las modificaciones en el sistema educativo articulando todos estos elementos en un intento de echar luz sobre la complejidad de procesos que confluyeron en la generación del estado actual de la educación.

## 2- Los cambios en la relación entre el sistema educativo y el Estado y la sociedad

El sistema educativo argentino surge asociado a la constitución del Estado nacional y a la adopción de un modelo de organización societario “moderna” que se proponía la regulación de la sociedad mediante la masiva incorporación de sus miembros a una red institucional que los culturizara —en la versión nacional del paquete civilizatorio en el que se sostuvo el desarrollo capitalista— y les proporcionara, a la vez, una guía ética de los comportamientos individuales y el disciplinamiento del cuerpo y de la mente que requiere la reproducción armoniosa del orden social.

La ley 1420 dictada en 1884, que instituyó la educación elemental pública, gratuita, laica y graduada, es un ejemplo claro de la voluntad de los sectores dominantes de procurar una gobernabilidad basada en la constitución de una ciudadanía “moderna” que sostuviera racionalmente la legitimidad del poder político y, al mismo tiempo, fuera depositaria de un conjunto de valores y creencias comunes para cimentar el lazo de la nacionalidad en una población caracterizada por una heterogénea procedencia nacional.

La conformación de una red de instituciones educativas fue utilizada por las vanguardias modernizadoras como un instrumento de secularización del orden político, de conformación del espacio nacional, de creación de una elite de gobierno y de difusión del paquete “ético” que requería el desarrollo capitalista. Fue desde el Estado nacional y a través de la pastoral escolar que la vanguardia se propuso avanzar sobre un territorio controlado por las elites locales tradicionales.

En la lucha por la consolidación de lo nacional por sobre las lealtades locales, el Estado nacional avanzó por sobre la conformación federalista del orden político

que consagró la constitución de 1853. Si bien la constitución depositaba en las provincias la responsabilidad de la provisión de educación elemental, fue el Estado nacional el más dinámico en la creación de instituciones de este nivel en los territorios provinciales.

La proyección de la acción educativa del Estado en un mercado en expansión que generaba oportunidades laborales diferenciales para los egresados de los distintos niveles del sistema, generó una dinámica de ascenso social que caracterizó a la sociedad argentina durante buena parte del siglo XX. La posibilidad del ascenso se construyó en la confluencia de la disponibilidad de credenciales educativas, la expansión del mercado capitalista y la acción infraestructural<sup>3</sup> del Estado. Esta triple confluencia afianzó el valor de la educación como recurso “legítimo” para sostener la estrategia de ascenso de los sectores sociales que conformaron la amplia clase media nacional y posicionó al Estado nacional como el garante de las oportunidades de ascenso social a través de la prestación pública de educación.

Los años sesenta son claves en la conformación de la Argentina contemporánea. En esos años se produce una serie de cambios que a lo largo del tiempo revertirán las tendencias de la primera mitad del siglo XX. Por una parte es el momento de auge del desarrollismo el que, a través de los trabajos de los economistas de la CEPAL, plantea una propuesta diferente para las economías de la región, impulsando su apertura al capital internacional, el protagonismo del Estado en la planificación del desarrollo y el papel de la educación como “inversión” para el desarrollo.

Es un momento de modificación en el proceso de industrialización que se torna heterogéneo puesto que introduce, a través de la inversión y la tecnología extranjera, otras ramas de la industria como la petroquímica, la siderurgia, la electrónica y la automotriz que, a la vez que dinamizan y modernizan el campo de la producción industrial, restringen el volumen de mano de obra requerida y modifican las exigencias de calificación. Por consiguiente, dado este comportamiento del sector manufacturero, el aumento de la mano de obra urbana es absorbido casi en su totalidad por el sector terciario de la economía (TORRADO, 1992).

En un contexto de ampliación de las clases medias y de puja por un mercado de empleo que se reconfigura y se hace más competitivo, se expande significativamente el circuito privado de la educación, antes restringido a la atención de las comunidades nacionales o religiosas, que comienza a incorporar a las franjas más altas de los sectores medios. A pesar de la ausencia de datos estadísticos que permitan corroborar la procedencia socioeconómica de los sectores que se desplazan al cir-

3. Michel Mann define el poder institucional como la capacidad institucional de un Estado central, despótico o no, para penetrar en sus territorios y llevar a cabo decisiones en el plano logístico (apud CAVAROZZI, 1999).

cuito privado de educación, el tipo de instituciones que se crea en la época permite hipotetizar que este es el momento en que los sectores medios altos abandonan el circuito público de educación en busca de un plus de competitividad que pueden aportarles las instituciones privadas. Esta primera “diferenciación” clasista del sistema educativo abona, sin duda, las opciones educativas de los sectores medios que ganaron en el proceso de reestructuración social que sufrió la Argentina en los últimos quince años.

A partir de los años sesenta asistimos también a un movimiento de descentralización del sistema público de educación. Esta tendencia resulta del paulatino abandono del Estado nacional de su papel de agente central de la prestación del servicio educativo, en un marco de clara expansión de la demanda social por el acceso a la educación. En efecto, el retiro del Estado se hace efectivo a partir de un triple movimiento: por un lado, deja de responder a las demandas de los sectores emergentes que pasan a ser satisfechas por los estados provinciales, y delega en los particulares la formación de los sectores más altos de la estructura social; por otro, transfiere a las jurisdicciones la gestión de los servicios que estaban a su cargo<sup>4</sup> (TIRAMONTI; BRASLAVSKY; FILMUS, 1995).

A partir del golpe de estado de 1976, la Argentina comienza a modificar su estrategia de desarrollo a favor de un modelo de apertura económica que se extrema en los años noventa en el marco de la modernización que, según el discurso de época, exigía la incorporación al mercado globalizado.

Ya hemos señalado las consecuencias sociales del modelo aperturista. Cabe solo señalar que la reforma educativa que es motorizada por el gobierno nacional a través del Ministerio Nacional del ramo<sup>5</sup>, se resignifica a la luz de esta polarización de la estructura social y de los antecedentes brevemente reseñados.

### 3- Las líneas de reforma educativa de los años '90

La ley del año 1993 contiene el programa de reforma educativa que el gobierno nacional plasmó a través del Ministerio de Educación. Presentamos a continuación las líneas de la reforma.

4. En 1978, durante el gobierno militar, se transfiere a las jurisdicciones la gestión y administración de las escuelas elementales y en 1992 en el marco del gobierno de Menem y como precedente de la reforma, se hace lo propio con el nivel secundario y terciario no universitario. Actualmente el Estado nacional no administra ni gestiona ninguna institución educativa.

5. Nuevamente es el Estado nacional el que se asume como la vanguardia de la modernización. En este caso se trata de una modernización que se define en términos de eficiencia y eficacia y no de constitución de la ciudadanía política como en el momento de constitución del sistema. La reforma de los años '90 entroniza los valores del mercado y el consumo desplazando aquellos que provienen de la esfera de la política.

### 3.1 - Los cambios en la estructura del sistema

En su creación la estructura del sistema educativo siguió, en líneas generales, el modelo europeo organizado en niveles según sectores sociales y funciones diferentes: el nivel elemental destinado a la constitución de la ciudadanía letrada y a la consiguiente homogeneización cultural de la población, y un nivel medio selectivo orientado a la formación de las elites intermedias que tendrían la posibilidad de acceder a la formación universitaria.

Esta inicial diferenciación social de las clientelas que eran atendidas por los niveles primarios y secundarios, se modificó transformándolos en niveles consecutivos como resultado de la presión ascendente de los sectores populares que utilizaron las credenciales educativas como cartón de pase de una clase social a otra. Muy tempranamente, la clase dirigente argentina intentó introducir reformas que modificaran la estructura del sistema con la finalidad de diversificar sus orientaciones<sup>6</sup> y dotarlo de una estructura que permitiera controlar y regular la promoción de alumnos adoptando el modelo de la escuela intermedia europea.

Saavedra Lamas en el año 1916, Noble en 1937 en la provincia de Buenos Aires, y más avanzado el siglo, en 1970, Astigueta en la nación proponen la creación de una escuela intermedia a partir de la cual seleccionar y derivar a los alumnos a un ciclo superior diferenciado. En algunos casos, la propuesta tenía como finalidad lisa y llanamente disminuir los años de escolaridad de la población y derivarla luego a una educación terminal en oficios (la reforma Noble, Astigueta); en otros, se trataba de generar un nivel a partir del cual seleccionar y derivar (Saavedra Lamas). Todos estos intentos fracasaron ante la presión de los sectores medios por evitar cualquier mecanismo formalmente establecido para la selección y derivación de los alumnos. En 1990, el sistema educativo nacional mantenía su estructura original que contenía

---

6. La educación secundaria argentina tuvo desde sus orígenes una orientación prioritariamente humanista y no incluyó orientaciones que se referenciaran en el aparato productivo o en un proyecto de desarrollo o diferenciación del mismo. A raíz de este rasgo del sistema educativo nacional, Tedesco (1970) ha planteado la hipótesis de que el desarrollo del sistema formal en la Argentina estuvo asociado a las exigencias del Estado y no a las del aparato productivo. Dussel (1996) discute la hipótesis de Tedesco y su afirmación de que las clases medias jugaron un papel en el sostenimiento del modelo de escolaridad secundaria porque lo asociaron a la obtención de credenciales y saberes que les permitirían el ingreso a la universidad y su inclusión como agentes del Estado. La autora pone en cuestión que la lógica de articulación del campo pedagógico en la Argentina sea predominantemente social o político-partidario y destaca la importancia de pensar el campo pedagógico como una matriz de traducción y recolocación de otros discursos y la importancia de rescatar la autonomía textual del currículo. Por otra parte, la autora discute la asociación entre currículo humanista y democracia que ha construido la historiografía argentina y sostiene que el ideal humanista republicano incluía un fuerte conservadurismo social y cultural que conformó un tipo de ciudadanía, sino premoderna, al menos antiliberal, sin sujetos individuales ni ética que la sustentara.

un patrón de selección desregulado que depositaba en las habilidades y recursos individuales la oportunidad de avanzar hasta la cima del sistema.

La reforma de los años '90 retoma el viejo propósito de cambiar la estructura del sistema adoptando, en este caso, el formato de la reforma española de los años '70<sup>7</sup>. Se crea la Educación General Básica (E.G.B.) 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 diez años que incluye 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 diferentes.

Es difícil encontrar una explicación que permita justificar racionalmente el cambio de estructura. En el momento de la ley, la expectativa de años de escolarización en el país era en promedio de ocho años y, si bien en el paso de la primaria a la secundaria había pérdida de alumnos por fallas en la articulación y deficiencias en la oferta de educación secundaria, a todas luces un cálculo de costo beneficio hubiera marcado la conveniencia de mejorar las estrategias de articulación entre los niveles y no avanzar en la modificación de una estructura que exigía una inversión de recursos económicos y organizativos de la que carecían las jurisdicciones que debían implementarla.

En escritos anteriores (TIRAMONTI, 2001) hemos sostenido que los cambios en la estructura tuvieron que ver con el propósito de aumentar en dos años la escolaridad de la población sin abrir a la masa de la población el acceso a la educación secundaria. Es una hipótesis plausible si se consideran los antecedentes históricos antes señalados. Sin embargo, cabe aludir también a la adopción de propuestas que circularon en ese momento y que se adoptaron acríticamente sin considerar la específica situación educativa del país y las posibilidades de cambio que se abrían a partir de esta realidad.

Investigaciones recientes (FLACSO, 2000; RIVAS, 2004) muestran que la modificación de la estructura generó caos en el sistema. No todas las jurisdicciones procedieron a la modificación (Ciudad de Buenos Aires y Río Negro mantienen la estructura anterior); otras hicieron su propia reforma (Córdoba que acortó la antigua primaria a seis años y creó un ciclo básico secundario de tres años y un ciclo superior para el mismo nivel de otros tres años) y el resto, dada las dificultades en su aplicación, generaron más de treinta estructuras organizacionales diferentes para implementar la nueva estructura.

7. En 1970, el Franquismo produce una reforma educativa que implementa la misma estructura que luego adopta la Argentina. Las diferencias en la situación de la España de los años '70 y la Argentina de los años '90 son notables. En aquel momento la expectativa educativa de los españoles era de cuatro años y en el nivel secundario se matriculaba solo el 17% del grupo etario correspondiente (PEREYRA, 1998).

Finalmente, las investigaciones registran una mayor incorporación de los sectores populares en los últimos años de la EGB. Es difícil, sino imposible, dilucidar en qué medida este fenómeno se debe al cambio de estructura, a la inercia de una matrícula que ya tenía esa dinámica ascendente en los años anteriores, o a la implementación de otra serie de políticas puntuales para incentivar la reinclusión de estos sectores en el sistema.<sup>8</sup>

### 3.2- Los cambios en los modos de articulación entre Estado y sistema educativo

El modelo societario con que se organizó la sociedad Argentina a fines del siglo XIX y que imperó hasta avanzada la segunda mitad del siglo XX, que tuvo al Estado Nacional como eje articulador, el que fue caracterizado por Cavarozzi (CAVAROZZI, 1999) como una matriz societal estado céntrica, otorgó a la política una decisiva centralidad en la definición de los criterios de integración y en la construcción de las redes destinadas a regular, controlar y administrar la sociedad.

En este modelo societario, el Estado es una figura clave tanto en la construcción simbólica de un espacio de sentido y pertenencia compartido por el conjunto de la población, como en la introducción de criterios políticos en la asignación de bienes y servicios a la población. En los años '90 asistimos a una discusión sobre el Estado que recogió fundamentalmente las versiones neoliberales de crisis fiscal del Estado y de burocratismo de su aparato administrativo. Sobre la base del primero de los diagnósticos se planteó la necesidad de generar "eficiencia" en el uso de los recursos, mediante la focalización del gasto público en los grupos más necesitados y la derivación de los sectores con capacidad adquisitiva al espacio del mercado. Las críticas al burocratismo centralizado propiciaron el proceso de descentralización del sistema con el argumento de que esto acercaba la toma de decisiones a los usuarios. Estas mismas críticas fueron utilizadas para propiciar la introducción de mecanismos de competencia interinstitucional en el campo educativo.

A :La focalización de las políticas sobre la base del argumento de propiciar una mayor equidad en el sistema, en la medida que se destinaba la mayoría de los recursos públicos a los sectores más carenciados, tuvo en la Argentina un impacto que bien podemos calificar de pernicioso dado que se articuló con un cambio regresivo de la estructura social y una reversión de la tradicional dinámica ascendente a favor de un movimiento de descenso social de clases medias y bajas.

El primer efecto de carácter negativo fue el de profundización del proceso de desinstitucionalización del Estado como organismo capaz de trazar y sostener un arco simbólico que enlazaba al conjunto de la sociedad. Así, el corrimiento material del Estado<sup>9</sup> se corresponde con una desinstitucionalización simbólica que está

---

8. Entre estas medidas cabe destacar la provisión de becas a los sectores más carenciados para sostener su escolaridad.

en la base de buena parte de los fenómenos de desintegración societal que vive hoy la Argentina.

En segundo lugar, la focalización de las políticas subsumió la acción educativa del Estado a la tarea asistencial destinada a los sectores más desfavorecidos, lo que terminó de desplazar del circuito público a los sectores medios que tienen capacidad adquisitiva para pagar la educación privada. De este modo, se transformó a las políticas educativas en políticas para pobres a los que se condenó a recibir una prestación que los cristaliza en ese lugar dentro de la sociedad.

En los años '90 se pensó a la sociedad como una suma de subsectores que presentaban problemáticas propias en las que era posible intervenir mediante la implementación de líneas de acción específica. No se trataba entonces de apostar a una organización social articulada por la lógica política que tensiona las tendencias del mercado, sino de una liberación del campo social de la tutela de la política a favor de intervenciones sectoriales destinadas a atender situaciones específicas del sector. Con este razonamiento era posible hacer una política educativa orientada hacia la equidad e inmersa en un proceso de desigualación de la sociedad.

El documento de la CEPAL del año 1992 (CEPAL, UNESCO, 1992) fundamentaba esta concepción argumentando que la región enfrentaba una situación de desigualdad compleja, caracterizada por asimetría en la situación de los subsistemas lo que justificaba una intervención específica en cada uno de ellos. El mismo documento establecía la necesidad de combinar un criterio sistémico para abordar diferencialmente los subsistemas con un criterio sinérgico según el cual la mayor igualdad de oportunidades en un campo puede impactar favorablemente en otros campos o en el conjunto de la sociedad. En otras palabras, se sostenía que la igualdad de oportunidades en la educación es capaz de contrarrestar las desigualdades que se construyen en otros campos.

A la sectorización se le sumó la idea de organizar por proyectos las intervenciones del Estado. De allí en más la política es pensada como una suma de proyectos. No solo se descompone al campo social en un conjunto de subsectores, cada uno de los cuales exigía intervenciones particularizadas, sino que además las acciones con las que se atendía la situación de cada sector debían estar dirigidas a atender específicas problemáticas. La atención a lo particular conspira contra las propuestas integrales y sistémicas de la política.

La administración por proyectos introdujo, además, lógicas competitivas para asignar los recursos públicos. Las instituciones se abocaron a elaborar proyectos

---

9. Es oportuno recordar que las políticas que operacionaliza el Estado son además de intervenciones concretas en la sociedad (proporcionan salud, educación, comunicación, regulan actividades etc.) sistemas de valores y de símbolos, maneras de representación y legitimación de un determinado orden social y político y en la medida que estas se proyectan al conjunto de la sociedad generan sentidos de pertenencia a un espacio común.

que competían entre sí para la obtención del financiamiento ofrecido por los diferentes programas oficiales. De este modo los recursos pasaron a depender de la capacidad de las escuelas para procesar sus demandas en forma de proyectos con resultados medibles a través de estadísticas y ajustados al menú previamente establecido por los programas. El sistema desplazaba como criterio de asignación la tradicional evaluación de las necesidades realizada por los agentes burocráticos o la distribución de acuerdo con las exigencias de las metas de un plan político por un sistema que legitimaba la competencia como el criterio legítimo para la obtención de los recursos. El mensaje dejó de ser “a cada institución según su necesidad” y pasó a ser “a cada uno según su capacidad de competir”. En una investigación de campo realizada en la provincia de Mendoza en esos años se comprobó que las escuelas se habían transformado en centros de procesamiento de proyectos, y que el prestigio de las directoras y de los equipos docentes estaba en parte atado a su capacidad de competir exitosamente por los fondos que ofrecía el Estado (DUSSEL; TIRAMONTI; BIRGIN, 1995).

En definitiva, los años ‘90 generaron una modificación fuerte en el modo en que la esfera política se articula con el sistema educativo. Se trata de una relación que, al incorporar metodologías y modos de funcionamiento que hasta ese momento eran privativos del mercado, da cuenta del nuevo equilibrio que los ‘90 construyeron entre política y mercado.

### 3.3- Los cambios en las funciones del estado

La ley instituyó modificaciones profundas en la distribución de responsabilidades educativas entre los diferentes niveles del estado. El aparato de gobierno del sistema se reconvirtió a favor de la asignación de mayores responsabilidades en los niveles intermedios, es decir, las distintas jurisdicciones, a la vez que liberó al Estado nacional de las tensiones de la gestión cotidiana y del procesamiento del conflicto alrededor de los recursos.

Las jurisdicciones pasaron a detentar todas las responsabilidades sobre la gestión de las instituciones ubicadas en su territorio, a controlar el conflicto con los gremios que de allí en más se dispersó en tantos frentes como jurisdicciones existen en el país y obtuvieron un control casi absoluto sobre el sistema. Esta repartición de responsabilidades daba cuenta, al mismo tiempo, de una nueva relación de poder en la que el Estado nación transfiere a los caudillos locales una serie de recursos para la construcción y afianzamiento de su poder local a cambio de su acuerdo para llevar adelante la “modernización” del orden económico y social, y el sostenimiento del liderazgo menemista<sup>10</sup>.

---

10. Esta nueva configuración del poder se hizo evidente durante la crisis del 2001 donde fueron los caudillos provinciales los que definieron el procesamiento de la crisis y propusieron al congreso nacional los dirigentes que deberían hacerse cargo de la situación.

Tal como señala Rivas (2004) durante los años '90 parecen distinguirse más claramente las esferas del poder del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales, y ambos ganan dominio distinguiendo sus límites y esferas de influencia. Por una parte, las provincias quedan a cargo de una parte sustancial de la administración pública y tienen vía libre para utilizar al Estado como maquinaria para ganar votos y poder, y por otra, la nación impone sus políticas macroeconómicas sin el freno del Congreso y al amparo de la voluntad política provincial.

En el estricto campo de la educación, esta delegación de poderes y responsabilidades a las provincias fue acompañado por una distribución de funciones en la que el Estado nacional planificaba y definía la agenda reformista, y las jurisdicciones administraban y gestionaban el sistema, a la vez que aplicaban en su territorio los cambios que exigía la reforma, con el auxilio de los recursos económicos girados por la nación, en el marco del conjunto de programas y proyectos a través de los cuales se procesaba.

En el contexto de esta nueva configuración del gobierno de la educación, el Ministerio Nacional ejerció un claro liderazgo durante todo el período reformista (1992-1999) que neutralizó, durante ese lapso, los problemas de coordinación y gobernabilidad que generaba la descentralización casi absoluta del gobierno del sistema.

El liderazgo del Ministerio de Educación nacional se sostuvo en dos pilares: por un lado, en un equipo técnico muy calificado que permitió mantener en el tiempo la capacidad propositiva de la institución y los insumos en materia de ingenierías organizativas y de gestión que requería la reforma y, por otro, en una cantidad de recursos económicos provenientes de los préstamos internacionales con los que se apoyaba la acción reformista en las jurisdicciones y se premiaba a aquellas que avanzaban en su aplicación. De esta manera los efectos de la descentralización sobre la gobernabilidad del sistema recién se sentirían a posteriori cuando se agotó tanto el impulso reformista como los fondos con los cuales se financiaba.

Sobre la base de esta distribución de responsabilidades la ley rediseña las funciones del Ministerio Nacional y genera tres grandes áreas de intervención:

1- La primera de ellas es la de concertación de las políticas que orientan las acciones de las provincias. En este tema la intervención del Ministerio Nacional tiene también la función de reconstruir el centro y proporcionar elementos de continuidad y unidad entre los diferentes subsistemas provinciales. Con esta finalidad se retoma y remozca al Consejo Federal de Educación creado durante el gobierno de Onganía y se lo provee de dos Consejos Consultivos con representación sectorial: el Consejo Económico y Social que reúne a representantes de los gremios, de los empresarios y de las universidades, y el Consejo Técnico Pedagógico, inte-

grado por especialistas designados tanto por los gremios educativos como por el propio Consejo.

En atención a la misma problemática de unidad que generó la descentralización definitiva del sistema, la ley otorga al ministerio la función de definir centralmente los contenidos curriculares para las instituciones de todos los niveles del sistema (a excepción de la universidad) y para todo el territorio nacional. Hasta ese momento la situación curricular era la siguiente: dado que el nivel primario estaba bajo la jurisdicción de las provincias, eran estas las que definían el currículo para este nivel. En el caso de las escuelas medias, trabajos de la época mostraron la existencia de más de cien planes de estudio de nivel medio (AGUERRONDO; PRADO, 1990). En cumplimiento de lo estipulado por la ley, la Argentina definió entre los años 1994 y 1995 los contenidos básicos comunes (CBC) para la Educación General Básica (EGB), el nivel Polimodal y la Formación docente. La normativa establecía, a su vez, la obligación del Ministerio Nacional de definir una Red Federal de capacitación docente. Se legitimaba así la intervención del Estado nacional en el terreno de la definición tanto de lo que se enseña como de las metodologías con que se enseña.

2- La segunda línea de intervención del Ministerio Nacional es la de control del funcionamiento de los subsistemas educativos a través de la producción estadística y el desarrollo de un sistema de evaluación de la calidad educativa. Se trata de una variación de las tradicionales tecnologías de administración racional que caracterizan a las burocracias modernas. En esta nueva versión se desplaza el control de procedimientos característicos de la organización centralizada, se mantiene el énfasis sobre la producción de estadísticas y se incorpora la evaluación de resultados que está asociada a los sistemas de control de calidad del campo de la empresa y también a la organización de un mercado competitivo de las instituciones educativas.

Por último, la ley le otorga al Ministerio Nacional una función de compensación de las desigualdades educativas. Las intervenciones compensatorias son un direccionamiento del gasto público a una población-objetivo a la que se identifica por su carencia. El viraje a favor de políticas focalizadas tiene un fuerte contenido simbólico que da cuenta del cambio de posicionamiento del Estado con respecto a las políticas que caracterizaron el Estado de Bienestar. Se abandona la pretensión universalista sólo sostenible en un contexto de igualdad social y se adoptan políticas que se hacen cargo del efecto desigualador del mercado. Este hacerse cargo de la diferencia como carencia (DUSSEL; TIRAMONTI; BIRGIN, 1998; DUSCHATZKY, 1999) tiene como efecto la constitución de subjetividades tuteladas o de sujetos de la necesidad que se distancia de la propuesta de la ciudadanía moderna fundada en la conformación de un sujeto de derecho.

En buena medida las funciones antes señaladas expresan una nueva definición del espacio y la función del Estado Nacional. El Estado sigue estando en el centro

ahora reinvestido de una nueva neutralidad que legitima su función de evaluador, artífice de la “equidad” y experto en la producción de insumos para el sistema.

#### 4- La situación a principios del nuevo siglo

En el año 1989, los picos inflacionarios marcaron el límite de un modelo de acumulación y generaron las condiciones en materia de consenso y disciplinamiento de la sociedad necesarias para avanzar en la implementación del modelo aperturista neoliberal, del mismo modo, la crisis del 2001 permitió visualizar con crudeza la nueva situación de la sociedad nacional y cuestionó el mito de la sociedad igualitaria.

En el campo educativo es evidente que las condiciones son otras y constituyen un marco complejo que deberá ser considerado a la hora de repensar las políticas para el sector. Trataremos brevemente de dar cuenta de estas nuevas condiciones.

- a- Hemos abandonado una configuración social basada en la articulación con un Estado central y pasado a una sociedad donde el mercado organiza casi todas las dimensiones de la actividad social. La Argentina no solo transfirió a manos privadas muchas de las actividades y servicios que antes estaban en manos del Estado<sup>11</sup> y de este modo abandonó en manos del mercado servicios y producciones vitales para la sociedad, sino que además introdujo las lógicas propias del mercado en aquellos servicios que siguió gestionando directamente. En la educación, por ejemplo, se amplió y diversificó la oferta privada de educación en todos los niveles y además se adoptaron los criterios de mercado para organizar la parte del sistema que aún estaba en manos públicas. Un ejemplo de ello es la introducción del criterio de la competencia entre las instituciones para asignar los recursos públicos. El Estado se mantuvo en el sistema focalizando sus esfuerzos en la atención de aquellos sectores sociales que no tienen recursos para comprar la educación que ofrece el mercado. La centralización de la tarea del Estado en los sectores más desfavorecidos otorga a su tarea pedagógica un tinte asistencial. A su vez en los últimos años estamos asistiendo a una alineación de las políticas educativas en el rubro del control del riesgo social que supuestamente genera la existencia de una población marginal. Más allá de las alusiones a la calidad y la equidad educativa, el paquete de proyectos educativos está fuertemente orientado a aumentar la capacidad de “contención social” de las instituciones educativas. La insistencia sobre el riesgo que representa que haya jóvenes que no estudian ni trabajan y la necesidad de contrarrestar este fenómeno mediante becas o propuestas institucionales específicas dan cuenta de este nuevo mandato social sobre las escuelas.

---

11. Entre ellos cabe señalar correos, telecomunicaciones, transporte público, rutas y caminos y extracción y explotación petrolera.

b- Hay dificultades tanto para la gobernabilidad del sistema educativo como para la regulación de las conductas individuales a través de la escolarización. En el primer caso estamos señalando los déficits que para la regulación del sistema generó una descentralización que no fue acompañada de la provisión de instituciones (normativas y organizacionales) que hicieran posible la coordinación, regulación y unidad del sistema. Si bien la ley federal restituyó el Consejo Federal de Cultura y Educación que nuclea al conjunto de los ministros de las jurisdicciones bajo la coordinación del Ministerio Nacional, este es solo un órgano consultivo que actúa como espacio de construcción de consenso. Estamos ante una configuración del gobierno del sistema en la que el Estado Nacional tiene escasa capacidad para direccionarlo, y solo puede actuar sobre él mediante la implementación de específicos y puntuales proyectos cuya aplicación depende de la aprobación que de ellos hagan los gobiernos de las jurisdicciones.

En cuanto a la regulación de las conductas individuales son numerosas ya las investigaciones empíricas que muestran las dificultades de las instituciones escolares para lograr ajustar las conductas de los alumnos al marco normativo institucional (ver el punto d. de este apartado).

c- La legitimidad del sistema educativo se ha sostenido históricamente en su capacidad para proporcionar a las nuevas generaciones los instrumentos para su futura incorporación en la sociedad. El futuro estaba asociado con estudios superiores, inserción en el mundo laboral y preparación para el ejercicio ciudadano. Todas estas referencias han sufrido cambios que ponen en cuestión las tradicionales relaciones entre escuela y trabajo y escuela y ciudadanía. Por una parte, el mercado de trabajo ya no es una promesa abierta a todos los sectores sociales sino que, por el contrario, mantiene su fuerza expulsiva dejando a un porcentaje alto de la población en condiciones de marginalidad. La relación entre educación y empleo no es de ninguna manera unívoca. Si bien los más educados tienen mayores protecciones frente al desempleo, la investigación muestra que el 20% de los jóvenes que terminan la escuela secundaria no son incorporados al mercado de trabajo. La promesa de la escuela como pasaporte a la integración laboral es incumplida para un sector de la población.

La relación educación y ciudadanía también ha sido claramente jaqueada por los cambios culturales de la segunda mitad del siglo XX. La ciudadanía tradicional fue pensada para realizarse en un determinado espacio, el del Estado Nación, y en función de su relación con el Estado y la norma que transformaba a los individuos en sujetos de derecho. A la luz de la globalización se discuten cuáles son los espacios para la constitución de la pertenencia. La disyuntiva de “patriotas o cosmopolitas” da cuenta de uno de los clivajes que

la globalización genera en la ciudadanía pero no la única, ya que los comunitaristas han planteado la pertenencia con alcances circunscriptos a las sociedades locales donde la relación es aún cara a cara.

A diferencia de la ciudadanía moderna que se definió con relación a la constitución de un sujeto de derecho, la actual sociedad de consumo realiza una asociación de ciudadanía con capacidad de consumo. Desde este parámetro la democracia puede ser pensada como sinónimo de acceso a un gran número de productos entre los que está la educación. ¿Se puede asimilar consumo a ciudadanía?, ¿los requisitos para su ejercicio son los mismos?, ¿libertad de elección, entendida como selección de productos, es asimilable a un ejercicio de la libertad que reconoce en la igualdad su punto de tensión y límite? Y si esto es así, ¿cómo pensar la ciudadanía en contextos donde una parte de la población esta fuera del mercado de consumo? ¿Se trata de sociedades en las que coexisten status diferentes de ciudadanía? Finalmente, ¿cómo se construye el lazo social en una sociedad partida? Actualmente hay una proliferación de programas solidarios en las escuelas. Por solidaridad se entiende en realidad acciones asistenciales que relacionan a los jóvenes con sus pares del margen. ¿Esto se puede entender como la redefinición de la ética ciudadana y la preparación de las nuevas generaciones para su ejercicio?

- d- El sistema educativo está atravesado por tendencias desinstitucionalizantes que se traducen en la existencia de límites muy claros para las escuelas en la función de regulación de las conductas de los alumnos. Las dificultades que tienen las escuelas para hacer efectivo un marco que establezca las relaciones entre los diferentes miembros de la institución es una clara muestra de este proceso (TIRAMONTI, 2004; DUSCHATZKY, 2002). La pérdida del referente universal de las escuelas y su diálogo con las particulares demandas, expectativas y conformaciones culturales del medio sociocultural en que actúan han transformado a estas instituciones en un espacio donde se confrontan diferentes definiciones del orden. En esta arena, los códigos comunitarios contruidos a la luz de las exigencias de la supervivencia colisionan con la norma socialmente instituida. Se trata de una lucha asimétrica en la que compite la debilidad de una norma que no encuentra referencia en las condiciones de existencia de esa comunidad ni sustento en principios éticos capaces de interpelar al conjunto de la población, como lo fueron en algún momento la ética del trabajo y la fortaleza de un código normativo apoyado en un patrón cultural acorde con las condiciones en que se desenvuelve la vida del grupo.
- e- El quiebre de la función de transmisión. Enseñar supone transmitir una cultura y ayudar a las nuevas generaciones a incorporarse a la cultura socialmente acumulada. La profundidad de los cambios culturales de la segunda mitad del siglo XX que han modificado radicalmente las referencias culturales

de los jóvenes, los modos de aprender e interactuar socialmente y que no han sido incorporados por la escuela que sigue atada a los parámetros de la cultura letrada sobre la que se fundó, han generado una asimetría entre la propuesta con la que se enseña y los condicionantes culturales de quienes lo reciben. Del mismo modo, la incertidumbre sobre el devenir futuro pone en cuestión la efectividad de la transmisión para preparar a los jóvenes para lo que vendrá. Los docentes se enfrentan diariamente a alumnos con una información y habilidad para transitar, dialogar y operar con los contenidos y soportes materiales de la cultura que ellos no poseen. Al mismo tiempo, la propuesta pedagógica de la escuela está montada sobre un modelo de enseñar y aprender que no se corresponde con las formas de aprendizaje que ha generado la sociedad mediática.

Esta situación ha sido acompañada por la difusión de una serie de teorías que a partir de los años '60 replantearon el rol de los docentes. Desde estas posiciones se propuso la necesidad de abandonar el rol directivo del docente a favor del acompañamiento de los procesos de aprendizaje y en muchas ocasiones se confundió la función docente con la de un animador cultural. La penetración de estas propuestas en el ámbito escolar se explica porque construye un atajo, una vía de escape, para las dificultades por las que atraviesan los docentes para desempeñar su tarea.

- f- La heterogeneidad sociocultural del público atendido por la educación pone en crisis a una institución pensada en función de la homogeneización y exclusión de los diferentes. La sociedad moderna depositó en la escuela, y más precisamente en el nivel medio, la función de seleccionar y acreditar las diferencias de logros, habilidades intelectuales y saberes de una población que debía ser incorporada a una sociedad jerárquicamente ordenada en razón de los méritos de cada uno. De modo que tanto los contenidos como los modos de aprendizaje, los patrones de socialización y las prácticas institucionales contienen un dispositivo de selección que genera el fracaso de algunos y el éxito de los otros. La masificación del nivel y la inclusión de muy diferentes sectores socioculturales a la educación exige reprogramar la propuesta pedagógica a la luz de la doble exigencia de incluir a los diferentes y sostener el derecho de aprendizaje para todos. Hoy hay una perversa articulación entre el mandato de inclusión y la falta de una propuesta acorde con esta exigencia, que se traduce en una suspensión de la función de "enseñar" en las escuelas. Alrededor de ello se construyen una serie de pactos espurios entre docentes y alumnos (SEOANE, 2002), entre escuelas y autoridades que mantienen la ficción de que se aprende y de que la inclusión de otros sectores sociales a la educación se corresponde con un proceso de democratización del saber.

g- La primacía de lo particular y la profundización de los procesos de individualización. Uno de los rasgos culturales de nuestra época es la dilución de las determinaciones sociales a favor de una ampliación de la elección individual. Esta tendencia que es conceptualizada como “individualización” es la cara de la desinstitucionalización mirada desde sus efectos sobre las subjetividades. La investigación educativa muestra asimetrías en el desarrollo de este proceso dentro de la población que asiste al nivel medio.

Para los sectores marginales la individualización no se traduce en una ampliación de los márgenes de elección personal, no tiene como consecuencia un aumento de la libertad subjetiva por sobre los mandatos y compulsiones sociales, no se trata de un movimiento emancipatorio sino, por el contrario, un programa de vida compulsivo para el cual se carece de los recursos necesarios para hacer efectiva la autoafirmación. El proceso de individualización es así un programa de redistribución de la libertad individual. Hay una distancia entre el derecho a la autoafirmación y la capacidad de controlar los mecanismos sociales que la viabilizan (ROBLES, 1999).

Hay otro grupo de chicos para los cuales la individualización parece haber efectivamente ampliado sus márgenes de elección, los que van acompañados por el derecho a la autoafirmación y por la disponibilidad de recursos económicos y simbólicos que la hacen posible. Sin embargo, se trata de jóvenes igualmente sometidos a la angustia de la elección y de la asunción del riesgo que supone una opción por fuera de las trayectorias tradicionales. Son jóvenes provenientes de familias con buen nivel adquisitivo, altos niveles de educación y en general asociados a los nichos más modernos de la economía. Estos jóvenes, que pueden pertenecer a los sectores más ilustrados de las clases medias pero también a grupos del establishment, tienen un mandato fuerte de ser libres, exitosos y obtener gratificaciones personales en su vida futura. Son sectores permeados por las lógicas del mercado y del consumo para los cuales rige el imperativo de transformarse en sí mismos. Para estos grupos la individualización es una tarea permanente de realización personal. A este esfuerzo, las instituciones escolares a las que asisten aportan una serie de recursos que se consideran aptos para transitar exitosamente el paso hacia la autonomía individual. Los recursos pueden ser “destrezas para la competencia”, “ilustración en las disciplinas clásicas”, “conocimiento amplio de la cultura contemporánea”, “creatividad individual” o /y flexibilidad y adaptación ante un mundo cambiante. A diferencia de los otros grupos de jóvenes, la individualización, y su contracara de desinstitucionalización, parecieran ser la condición para una ampliación de su libertad.

h- Hay una nueva configuración fragmentada del sistema que no es otra cosa que una transformación de los modos en que el sistema procesa la desigualdad

social. En los años '80, las investigaciones de Braslavsky (BRASLAVSKY, 1989) mostraron que la desigualdad educativa no solo se expresaba a través de fenómenos como la exclusión o deserción escolar, sino que aquellos que asistían a la escuela eran incorporados a circuitos diferenciados por la calidad de los aprendizajes que allí se producían. Las diferencias de calidad de acuerdo con estas investigaciones tenían una relación directa con el origen social de los alumnos. Este modo de conceptualizar las desigualdades que tan útil resultó en los años '80 ha dejado de dar cuenta de la actual configuración del sistema.

La ruptura de la organización estado céntrica de la sociedad transforma en inadecuado el concepto de segmento que hace referencia a la existencia de un campo integrado, y habilita a pensar el espacio social y educativo como un compuesto de fragmentos que carecen de referencia a una totalidad que le es común o a un centro que los coordina.

El fragmento es un espacio autoreferido en el interior del cual se pueden distinguir continuidades y diferencias; las primeras marcan los límites de las fronteras del fragmento, las otras señalan la heterogeneidad de esos espacios. Así, el fragmento actúa como una frontera de referencia, pero no se constituye en un todo integrado y coordinado, ni siquiera en un campo donde se puedan reconocer posiciones relativas de actores e instituciones, sino que se trata de un agregado institucional que tiene referencias normativas e institucionales comunes (TIRAMONTI, 2004).

Lo que hasta ayer nombrábamos como sistema hoy no es otra cosa que un agregado institucional fragmentado donde es difícil reconocer sentidos compartidos. Lo que se registra es una explosión de sentidos cada uno de los cuales se construye en el diálogo entre las expectativas, las estrategias y capitales familiares por un lado y los recursos institucionales por otro. En esta nueva cartografía el Estado intenta constituirse en un referente para el grupo de escuelas que atiende. La eficacia de esta pretensión depende, en gran medida, de la formulación de una propuesta que registre las demandas de los grupos sociales y las instituciones involucradas.

Ya hemos dado cuenta anteriormente que esta fragmentación traduce un fenómeno semejante en el campo normativo. Del mismo modo, de acuerdo con las últimas investigaciones también afecta al cuerpo de docentes (POLIAK, 2004). Las diferencias de criterios que las escuelas ponen en juego tanto para seleccionar como para definir el perfil del "profesor deseado" dan cuenta de las brechas y discontinuidades que configuran al cuerpo docente. Ser hombre o ser mujer, perfeccionarse en universidades extranjeras, ser joven, saber manejar a los adolescentes, soportar las condiciones de trabajo, adecuarse a la disciplina establecida, tener sentido de pertenencia institucional o

simplemente contar con antigüedad son algunos de los elementos disímiles que dan cuenta de la pertenencia a instituciones también diferentes (POLIAK, 2004).

## 5- Hacia la construcción de una nueva agenda

Dadas estas condiciones: ¿cuáles son los temas que deben ser incluidos para su discusión y procesamiento en la esfera pública? En este apartado ofrecemos algunas ideas para alimentar el intercambio en la mencionada esfera.

1- Los cambios de la segunda mitad del siglo XX obligan a una redefinición de la escuela y del modelo pedagógico y organizacional con el que se fundó. Son múltiples los elementos mencionados en el apartado anterior que ponen en cuestión la permanencia de la propuesta pedagógica moderna. Es necesario construir una institución capaz de incluir la heterogeneidad sociocultural que exige la universalización del conjunto de los niveles educativos, generar vínculos y referencias fuertes entre la escuela y la nueva cultura de modo de transformarla en una operadora de ese campo, repensar la propuesta pedagógica a la luz de las transformaciones en los modos de aprender que generó la sociedad mediática e informatizada y ampliar los marcos de referencia de la escuela hacia el amplio espectro de la cultura de modo de superar las limitaciones que hoy le impone su articulación con el mundo del trabajo o la ciudadanía política.

2- Reconstruir el lugar del Estado nacional. Hemos ya planteado el impacto que sobre la fragmentación del sistema educativo tiene la dilución de la presencia del Estado. Se trata de procurar una redefinición de la acción del Estado y no de una recuperación de sus funciones anteriores. No estamos planteando una recentralización del sistema, ni una recuperación de sus funciones homogeneizadoras. Por el contrario, abogamos por una reconfiguración del lugar del Estado que permita la expresión de la diferencia a la vez que neutralice las tendencias desigualadoras.

Para la neutralización de las tendencias a la fragmentación, el Estado deberá generar elementos de continuidad en las diferentes instituciones del sistema. En el caso de la Argentina, parece hasta obvia la necesidad de homogeneizar la estructura del sistema, la creación de una normativa destinada a generar obligaciones para las jurisdicciones y sanciones por su incumplimiento, en temas de financiamiento del sistema, niveles de calidad y atención a la capacitación docente y una renacionalización de la política docente que permita definir una carrera homogénea para todo el cuerpo y una modificación en las condiciones de trabajo de estos agentes que acompañe los cambios en el campo de lo pedagógico y de la organización institucional que se propone en el punto anterior. Desde hace ya muchos años, la literatura educativa ha señalado las limitaciones de una organización

del trabajo docente definida en base al número de horas que se desempeña en la institución. La figura del profesor "taxi", que va de una institución a otra para cubrir las horas de clase, es incompatible con el trabajo institucional, la atención de los alumnos y la preparación para las tareas de aula que exige un mejoramiento de la calidad del servicio educativo.

3. Recuperación de la dimensión integral y orientadora de la política. La capacidad de la política de integrar y coordinar los sectores de actividad, los diferentes estratos y substratos sociales está relacionada con la definición de marcos de referencia común y el establecimiento de metas en base a las cuales se diseñan acciones y se orienta la actividad social. Reducir la política a una suma de proyectos puntuales que atienden problemas específicos y recortes predeterminados de población transforma a la política en una actividad técnica y la expropia de su función de generar referencias y orientaciones comunes para el conjunto de la población (MOUFFE, 1999).

4. Rediscutir el marco de referencia valorativo alrededor del cual se definirá la ciudadanía. El documento de CEPAL/UNESCO "La educación como eje de la transformación productiva con equidad" que aportó buena parte del discurso educativo de los años '90 planteó en clave instrumental los alcances de la nueva ciudadanía. Según este documento la condición ciudadana se alcanza a través de la incorporación de los códigos que requiere una ciudadanía cosmopolita (idiomas) y usuaria de la nueva tecnología. Más recientemente Delors ha planteado que uno de los desafíos para las nuevas generaciones es "aprender a vivir juntos" (DELORS, 1996). Sin duda se puede vivir juntos de modos muy diversos. La escuela argentina está redefiniendo los valores en los que se funda la ética ciudadana. Para ello está desplazando como valor eje "la igualdad" que establece límites y exige condena para la desigualdad a favor de la solidaridad que se acomoda funcionalmente a una sociedad de desiguales. La solidaridad entendida en clave de caridad religiosa redefine la ética ciudadana adaptándola a una sociedad que se organiza en base a la asimetría de derechos de sus miembros.

#### Referencias Bibliográficas

AGUERRONDO; PRADO. *Los planes de estudio vigentes en el nivel medio de orden nacional*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, 1990.

BIRGIN, A.; DUSCHATZKY, S.; DUSSEL, I. Las instituciones de formación docente frente a la reforma: estrategias y configuraciones de la identidad. *Propuesta Educativa* n. 19, p. 24-35. Buenos Aires: FLACSO. Programa Argentina, Ediciones Novedades Educativas, 1998.

BRASLAVSKY, Cecilia. *La discriminación educativa en la Argentina*. Bs. As.: Miño y Dávila, 1989.

- CAVAROZZI, M. El modelo latinoamericano: su crisis y la génesis de un espacio continental. In: CARRETÓN, M. A. *América latina: un espacio cultural en el mundo globalizado*. Bogotá: Convenio Andrés Bello, 1999.
- CEPAL, UNESCO. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL, 1992.
- DELORS, Jacques. *La educación encierra un tesoro*. España: Santillana, Ed. UNESCO, 1996.
- DUSCHATZKY, Silvia. La escuela como frontera. Bs. As.: Ed. Paidós, 1999.
- DUSSEL, I; TIRAMONTI, G.; BIRGIN, A. Programas y proyectos en las escuelas: los alcances de la reforma escolar. *Revista Contexto & Educação n. 40*. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, 1995.
- DUSSEL, Inés. Curriculum, humanismo y democracia en la enseñanza media: 1863-1920. Buenos Aires: FLACSO. Programa Argentina, 1997.
- DUSSEL, I; TIRAMONTI, G.; BIRGIN, A. Hacia una nueva cartografía de la reforma curricular. Reflexiones a partir de la descentralización educativa en la Argentina. *Rev. Estudios de Currículo*, Año 1, n.2, 1998.
- FEIJÓO, M. del Carmen; CORBETTA, Silvina. Escuela y pobreza. Desafíos educativos en dos escenarios del Gran Buenos Aires. Bs. As.: IIPE – UNESCO, 2004.
- FLACSO / Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Proyecto estado de situación de la implementación del tercer ciclo de EGB en seis jurisdicciones. Noviembre 2000.
- MOUFFE, Chantal. El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía. Pluralismo, democracia radical. Barcelona: Ed. Paidós, 1999.
- PEREYRA, Miguel. Mitos y realidades de la reforma de la formación del profesorado en España: entre el pasado y el presente. In: BIRGIN, A.; DUSCHATZKY, S.; DUSSEL, I.; TIRAMONTI, G. (comp.). *La formación docente. Cultura, escuela y política. Debates y experiencias*. Bs. As.: Ed. Troquel, 1998.
- POLIAK, Nadina. Reconfiguraciones recientes en la educación media: escuelas y profesores en una geografía fragmentada. In: TIRAMONTI, G. (comp.). *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*. Bs. As., Ed. Manantiales. Cap. 6, 2004.
- RIVAS, Axel. *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Bs. As., Granica – Universidad de San Andrés, 2004.
- ROBLES, F. *Los sujetos y la cotidianidad*. Elementos para una microsociología de lo contemporáneo. Universidad de Concepción, Chile, 1999.
- SARLO, Beatriz. Ya nada será igual. *Revista Punto de Vista n. 70*. p. 1-11, Bs. As., 2001.
- SEOANE, Viviana. *Juventud, escuela y ciudadanía: el papel de las instituciones escolares en la preparación de los jóvenes para la participación y expresión en la esfera pública*. 2002. Tesis (Maestría), presentada a FLACSO- Programa Argentina, Buenos Aires.

TEDESCO, Juan Carlos. *Educación y sociedad en la Argentina: 1880-1900*. Buenos Aires: Ediciones Pannedille, 1970.

TIRAMONTI, G. *Modernización educativa de los '90 ¿El fin de la ilusión emancipadora?* Buenos Aires: FLACSO – Temas Grupo Editorial, 2001.

TIRAMONTI, Guillermina (comp.). *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*. Bs. As.: Ed. Manantiales, 2004.

DUSCHATZKY, Silvia; COREA, Cristina. *Chicos en banda: los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*. Buenos Aires: Paidós, 2002.

TIRAMONTI, G.; BRASLAVSKY, C.; FILMUS, D. *Las transformaciones de la Educación en 10 años de democracia*. Buenos Aires: FLACSO/Tesis Norma, 1995.

TORRADO, Susana. *Estructura Social de la Argentina 1945-1983*. Buenos Aires: Ediciones de la Flor. 1992.

*Recebido em 16 de março de 2005 e aprovado em 10 de junho de 2005.*