

## **GT.14. Políticas sociales en Argentina contemporánea: rupturas, tensiones y continuidades**

**“La política social educativa en la Argentina en perspectiva histórica. Nuevos desafíos”**

**Autora: María Laura Viscardi [mlviscardi@yahoo.com.ar](mailto:mlviscardi@yahoo.com.ar)**

**Institución de referencia: Facultad de Trabajo Social - UNLP**

El objetivo de este trabajo es realizar un recorrido histórico del área educativa y de las políticas referidas a la misma en articulación con las formas que el Estado ha asumido en la constitución de este campo para comprender las transformaciones actuales. Aunque por su carácter incipiente, la dirección última de éstas está siendo estudiada, si se puede afirmar que constituyen el marco que otorga sentido a distintos procesos cotidianos y al mismo tiempo explicitan rupturas y continuidades profundamente arraigadas y ligadas al campo de la educación.

La pregunta que guía el trabajo es cómo se articularon y de qué modo se expresaron Estado y sociedad civil, poder de estado y aparatos de estado en el campo educativo en la Argentina y al mismo tiempo describir los efectos de cada modelo de acumulación sobre la estructura de clases sociales y la movilidad social.

Desde una visión histórica, las políticas sociales no se formulan ni ejecutan en el vacío sino que responden a un entramado social, político e institucional determinado, atravesado por la conformación del Estado, la participación de distintos actores que confluyen en el espacio público y de las capacidades de la sociedad civil. De esta articulación en el campo específico de la educación intentará este recorrido dar cuenta para los diferentes momentos históricos que la han caracterizado de forma particular.

“La importancia de la historiografía para la gestión de las políticas sociales sólo adquiere sentido si se tiene una visión histórica, si se parte del supuesto que para diseñar políticas públicas no se puede desconocer la singularidad y complejidad del entramado político-institucional y, también, si se tiene en cuenta la particularidad del sujeto social sobre el cual se va a aplicar la política social (...) Tampoco se pueden desconocer las características de los actores políticos y sociales encargados de llevar

a cabo estas políticas, los arreglos institucionales alcanzados, así como los consensos y disensos imperantes en el campo de las políticas sociales”.<sup>1</sup>

Los conceptos de Estado y de Política Social se convierten en categorías articuladoras para explicar la historicidad del campo en estudio. Se toman para este análisis los aportes de Gimenez y Danani.

Giménez construye un esquema interpretativo que parte de considerar que una correcta aprehensión del Estado tendría que partir desde el primer momento de su radical historicidad, no es una substancia inmutable y transhistórica, susceptible de una definición esencialista.

Danani define a las Políticas Sociales como “un tipo de políticas estatales y dentro de éstas, de sus intervenciones sociales (o intervenciones sociales del Estado). Así concebidas las políticas sociales son constitutivas del régimen social de acumulación y encuentran su especificidad en el hecho de orientarse de manera directa a las condiciones de vida (y de reproducción de la vida) de distintos sectores y grupos sociales, operando especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso”.<sup>2</sup>

En vínculo con el concepto de Estado no entiende a las políticas sociales como reacciones del Estado frente a la cuestión social, sino como la forma estatal de construir tal cuestión, constituyen un momento de máxima actividad estatal en la regulación y conformación de patrones diferenciados de reproducción social. La autora nos da indicios para pensar los procesos de transformación actuales en el campo educativo, no como meras respuestas a crisis o conflictos sino con sus palabras, parte activa de un nuevo modelo de construcción social. (Danani:1996:24)

Desde esta visión histórica, trabajaré en diálogo con los aportes que realiza Grassi (1994:73) para el campo educativo. Reconoce tres grandes momentos en la formación del sistema educativo: constitución del sistema estatal de educación (1880-1920); consolidación del sistema (1920-1960) y fragmentación y deterioro del mismo (1960-1990).

El primer tramo para analizar estas relaciones Grassi lo llama de *constitución y consolidación del sistema educativo y se extiende desde 1.880 a 1.930*.

---

<sup>1</sup> Golbert, L. (2004) “Notas sobre la situación de la historiografía sobre la política social en la Argentina”. En: El país del no me acuerdo. Ed. Prometeo. Buenos Aires.

<sup>2</sup> Danani, C. (1996) “Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población objeto” En: Políticas Sociales. Contribución al debate teórico-metodológico” Colección CEA-CBC N°11 UBA.

Las propuestas de creación de escuelas públicas y su modelo institucional se articularon, entonces, funcionalmente al proyecto de creación de un Estado capitalista que participaría del mercado internacional a través de la exportación de materias primas. Para crear y desarrollar el Estado se requería de instituciones que cumplieran una doble función: su extensión en todo el territorio y que uniformara culturalmente a los inmigrantes. La escuela pública fue la institución que la oligarquía pensó para tales fines.

La realización del Congreso Pedagógico de 1.882 y la sanción de la ley 1420 fueron elementos claves para establecer la escuela gratuita, laica, común a todos y graduada para todo el país. Desde 1905, con la sanción de la ley 4874, (Ley Lainez), comienza la acción directa del Gobierno Federal en los territorios provinciales. El Estado Educador, como Grassi lo llama, destinó para ello porcentajes relativamente altos del presupuesto nacional a la educación, entre un 9 y un 16% del total.

En términos de estratificación social, el perfil se trastoca profundamente durante la vigencia del modelo agroexportador. “En menos de una generación, surgió un amplio estrato medio, por lo que, necesariamente, sus miembros debieron reclutarse entre los estratos populares, urbanos y rurales, y la movilidad social resultante debió ser no sólo de carácter intergeneracional (desplazamiento de posición de padres a hijos) sino también de naturaleza intrageneracional (desplazamiento durante la vida de una misma persona), esto último sobre todo entre los extranjero”.<sup>3</sup>

*El segundo período en el campo educativo que se extiende desde 1.930 a 1.960, se caracteriza en un primer momento por la lenta expansión y diversificación del sistema, paralela a la crisis política e ideológica de la estructura del Estado, seguida luego por una segunda ola expansiva de la cobertura escolar durante los gobiernos peronistas. La crisis de la hegemonía oligárquica y la alternancia de gobiernos constitucionales y de facto, condicionaron en gran medida el desarrollo del sistema educativo.*

“Así como el debate central en el período anterior giró alrededor del carácter público y laico de la educación, en la presente etapa, el núcleo polémico corrió en torno a las modalidades del sistema común o diversificada según los sectores sociales. Lejos de que esta problemática estuviera vinculada a requerimientos del aparato productivo y la necesaria adecuación de las calificaciones educativas, se desarrolló en función de los reclamos políticos y sociales de los nuevos grupos que

---

<sup>3</sup> Torrado, S. (2007) “Modelos de acumulación, clases sociales y actores políticos. Estrategia de desarrollo, estructura social y movilidad”. En: Población y Bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario. Edhasa. Bs. As.

ampliaron su participación social y de los intereses de los sectores dominantes por controlar el acceso al conocimiento. (Tedesco:1986)”<sup>4</sup>

A partir de 1930 se enfatizó el papel de la escuela pública en la transmisión de ideologías y valores vinculados a la Iglesia Católica conservadora, cuyo dictado se suspendió en 1955 al deteriorarse la relación entre el peronismo y la Iglesia.

Los gobiernos justicialistas confirieron un nuevo impulso a la multiplicación de escuelas y al aumento de la escolarización, que alcanzó entre 1.950 y 1.955 un segundo pico de expansión. Se diversificaron las opciones en el nivel medio y las ofertas educativas no formales para los sectores hasta entonces excluidos del acceso a la educación. Durante los gobiernos peronistas entre 1.945 y 1.955, “el área educativa debe ser vista ante todo como unos de los espacios donde se acrecentó la capacidad de intervención del Estado, y ello con dos objetivos indudables: la búsqueda de consensuar y legitimar la propuesta política, y la de capacitar a la población de acuerdo a las nuevas necesidades del sistema productivo. Esto coincidió con el rol importante adjudicado al Estado (entendido como un Estado intervencionista)”<sup>5</sup>.

Señala Torrado (2007: 45) además de su carácter distributivo, otros dos adjetivos podrían calificar los efectos de esta estrategia sobre la estructura social: la dinámica relativamente modernizadora e incluyente. Se registra así un proceso generalizado de movilidad estructural ascendente

La década de los sesenta se caracterizó por la progresiva institucionalización del sector privado en educación, bajo las presiones de los grupos de la Iglesia Católica que establecieron los primeros embates en favor de la subsidiariedad del Estado. Con el gobierno de facto de 1.966 comienzan a circular las ideas en torno a la subsidiariedad del Estado en materia de educación, y junto con éstas, las primeras versiones de la descentralización. Si bien la iniciativa privada tuvo un papel destacado en este momento de la ola expansiva de la escolarización, aprovechando subsidios del Estado, para el sector medio y superior más que para el nivel primario. El sector privado tuvo poca significación en la ampliación de las posibilidades educativas. Los sectores populares siguieron incorporándose a la enseñanza a través de las escuelas públicas a cargo del Estado.

Entre 1.966 y 1.983 la transferencia de todas las escuelas primarias a los gobiernos provinciales ha sido una de las vías de reducción del gasto público nacional. Se enmarca, a su vez, en una nueva conceptualización del papel estatal en materia

---

<sup>4</sup> Grassi, E, (1994) “La crisis y el sistema educativo en la Argentina”. Cap. I En: Políticas Sociales. Crisis y ajuste estructural. Ed. Espacio. Buenos Aires.

<sup>5</sup> Idem

educativa: el Estado nacional asumiría un papel subsidiario de las iniciativas para garantizar el servicio educativo, quedando a su cargo el control político-ideológico de las escuelas.

El nuevo bloque dominante durante 1.976 y 1.983 puede caracterizarse como una alianza entre el estamento militar, la Iglesia Católica, el segmento más concentrado del capital nacional y las empresas transnacionales.

Desde el punto de vista ocupacional, el balance del modelo aperturista es de preeminencia de movilidad estructural descendente, intra e intergeneracional. La suma de estos procesos se cristalizaba en una estructura social profundamente segmentada, con signos agudos y exacerbados de desigualdad social.

El retorno a la democracia, luego de la dictadura de 1.976 se expresaba en los primeros años como transición a la democracia. La centralidad de la cuestión del régimen político y la superación de la herencia del autoritarismo, conformaron el discurso en torno a las políticas educativas. “Burocratización del sistema, autoritarismo en la conducción, dogmatismo y degradación de los contenidos, disminución del nivel general de calidad y acentuación de la deserción, la repitencia, el analfabetismo. La educación argentina presenta disparidades en lo relativo a la calidad de la enseñanza por regiones, jurisdicciones y sectores sociales”.<sup>6</sup>

La segmentación del sistema educativo se agudizó durante los años del proceso militar en todos los niveles de enseñanza resultando un proceso mucho más amplio que el de privatización y no estrictamente coincidente con éste. El principal cambio en este sentido ha sido la expansión de la privatización en el nivel superior, que se expresó no sólo en la matriculación sino también en la participación de los diferentes grupos de poder en la definición, elaboración e implementación de las políticas para el campo educacional.

En 1.993 se sanciona finalmente la Ley Federal de Educación N° 24195 que si bien garantiza la gratuidad de los servicios estatales de educación, prevalece una concepción subsidiaria del papel del Estado ya que pone al sector privado en igualdad de condiciones que el sector público otorgándole por ley, entre otros, los derechos de: crear, organizar y sostener escuelas; formular planes y programas de estudio, otorgar certificaciones y títulos reconocidos, participar del planeamiento educativo, recibiendo el aporte estatal para atender los salarios docentes. Las transformaciones más significativas fueron para el sector privado.

---

<sup>6</sup> Idem

Para el sector público se profundizó en la década de los noventa por un lado el proceso de transferencia de escuelas a las administraciones provinciales mediante la Ley de Transferencia 24049 de 1991. Y por otro irrumpe irrumpe en la cotidianeidad de las escuelas las prácticas de asistencia vinculadas al aumento exponencial de la pobreza de las familias de sectores populares, el empobrecimiento de un sector de la clase media, que impacto en los docentes y esto agravó aún más la segmentación del sistema educativo. En consecuencia las políticas sociales que tienen como marco a las instituciones escolares devienen en un problema central de la cuestión educativa desde que ponen en cuestión el rol de la escuela como institución.

En estos años, para Grassi (1994:106), se superponen dos planos: uno, el de la educación en crisis, como parte de la crisis y, el otro, la educación como ámbito de aplicación del ajuste, se comienza a hablar de sobredimensionamiento del sistema, lo que se traduce en cierre de establecimientos, de secciones, fusión de grados, restricciones en regímenes de licencias y congelamiento salarial.

Para fines de la década del noventa se agudizaron algunos rasgos ya evidentes a principios de los ochenta: disminución relativa del volumen de la clase media y su progresiva desalarización, disminución del peso relativo de la clase obrera estable y acentuación de su desalarización; aumento absoluto y relativo del estrato marginal (no asalariado). Todo ello en un contexto de empobrecimiento absoluto que involucra no solo sectores obreros estables y a sectores marginales, sino también a las capas medias que venían experimentando sólo empobrecimiento relativo. En consecuencia, la movilidad social fue esencialmente descendente, tanto desde el punto de vista ocupacional como de la distribución de los ingresos.

Finalmente es difícil poder caracterizar lo que ocurre en materia de políticas sociales a partir del 2003 sin dar cuenta de lo que pasó previamente. Durante la década de los noventa uno de los principales rasgos de la política social en clave neoliberal fue la asistencialización. Los sistemas universales públicos tuvieron un gran deterioro y se produjo una fuerte intervención en materia de asistencia con una lógica absolutamente subsidiaria. En ese marco, la política social aparecía leída exclusivamente en clave de emergencia.

Esa matriz empieza a cambiar en el 2003 y hoy podemos decir que, en términos de tendencias, hay un reconocimiento a la asistencia en clave de derechos. Prueba de esto es la cantidad de adultos mayores que se incorporaron al sistema previsional o la Asignación Universal por Hijo (AUH).

Al momento de destacar los cambios relevantes en materia de política social educativa, debemos señalar el aumento del gasto en educación -que llega a un 6% de

Producto Bruto Interno (PBI), la Ley Federal de educación del año 2006, la extensión de la obligatoriedad del secundario, la apertura de Universidades y la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología, y este año el programa PROGRESAR. La obligatoriedad de la educación media es un tema que impacta por otro lado en el aumento de la matrícula y la diversidad de estudiantes terciarios y universitarios.

“La puesta en marcha del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Progresar) puede adelantar en un año las mejoras en la distribución del ingreso que en condiciones normales llevaría por lo menos siete. Se entiende por condiciones normales una economía en crecimiento, con avances en la cantidad y calidad del empleo y un aumento en los ingresos de los trabajadores. “Es un salto mayúsculo en materia de equidad social”, definen los autores del primer estudio pormenorizado sobre el impacto distributivo del plan, el cual asigna 600 pesos por mes a jóvenes de entre 18 y 24 años para ayudarlos a completar estudios primarios, secundarios, terciarios, universitarios o capacitarse en algún oficio”.<sup>7</sup>

Dos desafíos fundamentales se presentan en materia de política social educativa en la Argentina: la construcción de sentido y la capacidad institucional.

Por un lado, el gran desafío tiene que ver con cómo se recompone el entramado institucional de la política social, incorporando el sentido que le dan los distintos actores. Las políticas sociales, dice Danani, construyen sujetos, pero también éstos construyen a las políticas sociales.

Por otro lado, es fundamental discutir sobre las capacidades institucionales del campo educativo, en todos sus niveles y jurisdicciones, en términos de cobertura, calidad e inclusión social.

---

<sup>7</sup> Página 12. “Un salto de siete años en la distribución del ingreso”. 16 de mayo de 2014.

## **BIBLIOGRAFIA**

DANANI, C. (1996) "Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población objeto" En: Políticas Sociales. Contribución al debate teórico-metodológico" Colección CEA-CBC N°11 UBA.

GIMENEZ, Alberto (1986) Poder, Estado y Discurso, UNAM. México.

GOLBERT, L. (2004) "Notas sobre la situación de la historiografía sobre la política social en la Argentina". En: El país del no me acuerdo. Ed. Prometeo. Buenos Aires.

GRASSI, E, (1994) "La crisis y el sistema educativo en la Argentina". Cap. I En: Políticas Sociales. Crisis y ajuste estructural. Ed. Espacio. Buenos aires

GUTIERREZ, A. (2005) Las prácticas sociales. Una introducción a Pierre Bourdieu. Córdoba: Ferreyra Editor.

TORRADO, S. (2007) "Modelos de acumulación, clases sociales y actores políticos. Estrategia de desarrollo, estructura social y movilidad". En: Población y Bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario. Edhasa. Bs. As.