



Lo que supimos conseguir

SILVIA STORINO (UNPAZ)
29 DE MARZO DE 2023

Soy parte de una generación formada en la docencia en los primeros años post dictatoriales. Estos cuarenta años de continuidad institucional, suponen un balance que reconoce positivamente lo que la democracia como condición ha permitido generar para el efectivo cumplimiento de los derechos educativos del pueblo. En este sentido se califican como democráticas las dinámicas de crecimiento en las tasas de cobertura de cada nivel, en la medida en que ese crecimiento cuantitativo implica más sujetos, más sectores sociales e identidades siendo parte de las instituciones educativas. Se elige, en esta nota, pasar revista a la expansión del sistema educativo como parte del proceso de avance de la obligatoriedad escolar y como efecto de las conquistas de la ciudadanía en la ampliación de sus derechos.

En este artículo recuperaremos, también, algunas reflexiones sobre los vínculos entre educación, democracia y vida en común. Lo hacemos en un país en el que las transformaciones políticas, económicas y sociales conmocionan las coordenadas sobre las que se construyeron una buena parte de los sentidos educativos que hemos acuñado y que han conformado las matrices históricas de los distintos niveles de enseñanza. En este marco, entendemos valioso interrogarnos sobre los esfuerzos pedagógicos que exige la plural presencia de sujetos en la cotidianidad escolar –producto de los avances de estos cuarenta años– y el modo en que estas presencias pueden conmovérla, potenciando asimismo una experiencia colectiva que revalorice la dimensión pública de la vida y, por tanto, enriquezca nuestra experiencia democrática.

La cantidad hace a las formas democráticas

El subtítulo podría no requerir explicación. La democracia de masas se vincula con grandes cantidades, con grandes muchedumbres, con colectivos y también con pluralidades. La democracia se enlaza con tamaños nada desdeñables, con lo que se extiende y es abarcativo; lo que tiene gran alcance. La democracia se vincula en gran medida con el desafío de vérselas con la gran cantidad. En contraposición solemos pensar en una democracia restringida como aquella que renuncia, por propia imposibilidad o límites, a esta necesidad de dimensiones universales.

¿Por qué señalar esta dimensión de la democracia? Porque lo cuantioso no tiene por sí mismo un valor, sino que es asignado políticamente, y esa definición requiere que no se produzcan dudas al respecto. Si la cualidad democrática no es neutral valorativamente, sino necesaria éticamente, diremos que un sistema educativo que tiene mayor alcance territorial, poblacional, generacional es un mejor sistema educativo. A la vez y atendiendo a esta masividad, podemos afirmar que si asisten hoy a los distintos niveles de enseñanza muchas más personas que hace cuarenta años, estas instituciones educativas son más democráticas que las de décadas pasadas, en las que no toda la población podía considerarse y llegaba hacerlo, estudiante.

En nuestro presente, la cantidad como logro democrático es cuestionada por los discursos de la calidad provenientes de la lógica mercantil. Al respecto, puede escucharse: “no vale tanto la cantidad, lo que define es la calidad”. En el plano educativo un cuestionamiento conservador se desprende de ese razonamiento ¿de qué vale que a la escuela vayan todos/as, si al popularizarse, la educación se degrada? Pareciera que, más que una pretensión democrática, se impone una intención demagógica; la que conjuga la decisión del acceso universal con la “frustración” de que, supuestamente, no todas y todos se apropian de aquellos valiosos bienes culturales que la escuela de antaño, sí podía transmitir. Ciertos discursos neoliberales (y aún a veces algunos auto percibidos como críticos) subestiman el valor del avance cuantitativo, el que se ve opacado por el fastidio de los muchos recursos invertidos y la “objetiva” demostración de los pobres resultados obtenidos por la mayoría. Lo que podríamos llamar “la cantidad bajo sospecha”.

En este artículo sostenemos que la expansión del sistema educativo es un logro a celebrar de las luchas democráticas desplegadas por una ciudadanía que pugna por hacer crecer el sistema educativo; que ese crecimiento con sus vaivenes y contradicciones ha tenido al Estado como principal actor y que en el mismo seno de este Estado, entendido como arena de lucha, se ha pugnado para que la expansión del sistema educativo se produzca sobre la base de mayores niveles de compromiso de las acciones gubernamentales expresados en financiamiento, marcos normativos y políticas educativas.

La obligatoriedad y la ampliación democrática

En diciembre de 1983 nuestro país contaba con siete años de educación obligatoria. En estos momentos, en los que celebramos cuarenta años de democracia, esa cantidad se ha duplicado. Si la sociedad post dictatorial heredaba la decisión de que la niñez estuviera educada, como base mínima para una ciudadanía letrada, los años subsiguientes mostrarán los esfuerzos por ampliar la obligatoriedad sobre la escuela secundaria y el nivel inicial.

La Ley N° 24195 fue la denominada Ley Federal de Educación. Sancionada en 1994, durante el gobierno del presidente Carlos Menem, extendió a diez años la escolaridad

obligatoria, desde el último año del nivel inicial a los nueve de la denominada educación general básica (en la práctica y más allá de la estructura de esta EGB, toda la primaria más los dos primeros años de la hasta entonces escuela secundaria). Sin omitir ni desconocer las profundas tensiones y oposiciones de la comunidad educativa a la sanción de la norma, (en particular las duras críticas a la posición subsidiaria del Estado en materia educativa, presente en la ley), los diez años de obligatoriedad, fueron apropiados por la sociedad quien demandó su cumplimiento a ese gobierno y a los que lo siguieron.

Posteriormente, en 2006, durante el gobierno del presidente Néstor Kirchner fue sancionada la Ley N° 26206, denominada Ley de Educación Nacional. La norma contó con la aceptación mayoritaria de la comunidad educativa en el entendimiento de que recuperaba algunos rasgos considerados propios de una política educativa nacional y popular, entre ellas, el carácter principal de Estado en materia educativa. Sobre la base generada por la Ley Federal, se amplió la obligatoriedad a los años restantes del nivel secundario, que recuperaba además su estructura unificada y denominación histórica. Finalmente, en el año 2011, en la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner se sancionó la Ley N° 27045, que estableció la obligatoriedad de la sala de 4 años en el nivel inicial. De este modo, la República Argentina estableció en cuatro décadas catorce años de educación obligatoria, siete más de los que el sistema había mantenido durante más de un siglo.

Así, las leyes sancionadas en esta etapa democrática sentaron las obligaciones normativas sobre las que la sociedad civil consolidó sus reclamos y construyó nuevos pisos de exigencias, en la medida en que el efectivo cumplimiento de las normas demandaba al Estado tanto condiciones financieras como provisión de recursos humanos y materiales. De este modo, con diferencias sustantivas o simplemente matices, en cada gobierno se desarrollaron políticas, programas, y estrategias tendientes al cumplimiento de la obligatoriedad: desde la construcción de establecimientos a la creación de cargos docentes; de la generación de programas de formación continua a heterogéneas políticas curriculares; de la producción de materiales y distribución de libros de estudio a la compra masiva de equipamiento tecnológico; desde políticas más focalizadas a la más universalizadas que intentaron responder a los problemas escolares producidos por la desigualdad social.

La agenda gubernamental fue apoyada por la sociedad civil en la medida en que su contenido favorecía avances en el cumplimiento de la ley y resistida o rechazada cuando pusieron en riesgo dicho cumplimiento. Tal es el caso de lo sucedido con las medidas educativas llevadas adelante por el presidente Macri, que desaceleraron o interrumpieron políticas educativas consensuadas, incluso por propias resoluciones impulsadas en el Consejo Federal de Educación, por ejemplo, en la denominada Declaración de Purmamarca.¹

Aun con estos vaivenes, las tasas de escolarización en los niveles inicial, primario, secundario y superior han aumentado de modo sostenido durante los períodos democráticos, y con mayor intensidad en los años caracterizados por políticas nacionales y populares. La escuela primaria alcanza su universalización durante el primer y segundo gobierno del Presidente Juan D Perón. Su tasa neta se encuentra hoy alrededor del 100%, mientras que su tasa bruta ha experimentado un descenso desde el 2006 hasta el 2016, lo que la aproxima a su tasa neta (la tasa bruta incluye a la población cursante en el nivel más allá de la edad teórica legal para hacerlo, lo que equivale a decir que el nivel había logrado, en esa etapa, disminuir progresivamente la repitencia y la sobredad).

La escuela secundaria contó con tasas de escolarización en aumento durante todo el siglo XX, a excepción de su amesetamiento en la dictadura cívico militar. Finalizada la dictadura recuperó una tasa de crecimiento sostenido, posibilitada tanto por la eliminación del examen de ingreso definido por el gobierno del presidente Raúl Ricardo Alfonsín, como por la obligatoriedad estipulada en las leyes ya mencionadas. Baste señalar que en 1981 la tasa neta de escolarización de la escuela secundaria era del 42%, para llegar al 71,5% en el 2001, al 82% en el 2012 y superar holgadamente el 90% hacia el 2020. El nivel inicial también verifica crecimientos notables en su cobertura: la sala de 5 pasa del 45% en 1991 al 74% en el 2010 y al 98,1% en el 2020. La asistencia a la sala de 4, última etapa de la obligatoriedad declarada por ley fue del 94% en 2020.²

1 La declaración de Purmamarca fue una iniciativa firmada el 16 de febrero del 2016, en la localidad jujeña, por el entonces Ministro de Educación y deportes, Esteban Bullrich y autoridades educativas de las provincias, en el marco del II Consejo Federal de Educación 2016. Definió los ejes para llevar adelante una denominada “revolución educativa” en todo el país.

2 Botinelli, L. (2016). La cobertura del nivel inicial en Argentina: Situación y tendencias en contexto. *Serie Apuntes de investigación*. Ministerio de Educación y Deportes. Evaluación de la educación secundaria en Argentina 2019. Recuperado de [sintesis_de_datos_destacados_evaluacion_de_la_educacion_secundaria_en_argentina_2019pdf.pdf](#)

Cuando los niveles educativos alcanzan estos niveles de cobertura estamos afirmando que todos los sectores sociales, más allá de su nivel de ingreso, se encuentran presentes en la escuela, y esa presencia es condición de cualquier experiencia igualitaria de distribución del conocimiento a la que aspiremos. Los avances en la cobertura, incluyendo en este caso al nivel superior, no puede entenderse sino como la incorporación masiva de hijas e hijos de sectores trabajadores y estudiantes pertenecientes a los deciles de menores ingresos, a estos niveles de enseñanza. La educación superior ha visto consolidar el crecimiento de su matrícula desde la creación de las denominadas universidades del bicentenario. Sin formar parte de este trabajo, los avances en materia de educación superior confirman que la democracia ha sido la condición política necesaria para que los derechos educativos de la ciudadanía fueran desplegados.

Para completar una semblanza de nuestro sistema educativo diremos que un informe publicado por el Ministerio de Educación de la Nación en 2022 señala que “el sistema educativo nacional contaba al 2020 con un total de 63 mil escuelas en las que existen 76 mil unidades de servicio que brindan educación en los distintos niveles de enseñanza (inicial, primario, secundario y superior) y modalidades educativas (común, jóvenes y adultos, especial y otras). A estas escuelas asistían aproximadamente 13 millones de estudiantes, sin contabilizar a los más de 2 millones de jóvenes que se registran en una fuente de información propia del sistema universitario”.³ Un sistema educativo abarcador, extenso; heterogéneo y lleno de matices. La expansión del sistema educativo descrito en estos párrafos debe reconocerse como una conquista democrática, históricamente construida por una ciudadanía que reconoce el acceso al sistema educativo como un espacio posible de construcción de una sociedad más igualitaria.

Lo que las presencias traen. Nuevas exigencias democráticas

La universalización en el acceso a cada nivel se tradujo en la presencia masiva de estudiantes de diversos sectores sociales, universos culturales, lenguas, etnias y géneros, situación que impulsa a la pedagogía a hacerse nuevas preguntas y a generar nuevas re-

³ Dabenigno, V. y Bottinelli, L. (2022). Informe Nacional de Indicadores Educativos: Situación y evolución del derecho a la educación en Argentina. Buenos Aires: DNEIEE, Ministerio de Educación de la Nación, p. 2.

flexiones. Si la ampliación del acceso a los distintos niveles educativos es una conquista democrática, los problemas pedagógicos que pueden derivarse de esta conquista requieren ser abordados desde esa misma condición. Es decir, estamos invitados a resolver democráticamente los problemas pedagógicos suscitados por los procesos de expansión educativa. En este marco quisiera plantear algunas exigencias que estos procesos de democratización plantean a las prácticas pedagógicas.

En primer lugar, la pedagogía debiera ayudarnos a abandonar paulatinamente toda práctica educativa que suponga, para su desarrollo, la enseñanza a pocos, o entre pocos. Por el contrario, necesitamos ensayar y fortalecer las propuestas que favorecen enseñar a colectivos cada vez más numerosos.

En segundo lugar, será pertinente profundizar todos los esfuerzos que nos permitan volver a legitimar, colectivamente, los conocimientos a enseñar en cada nivel, de manera de que nuestras y nuestros estudiantes puedan recibir un patrimonio en común, que, aun siendo un recorte arbitrario, ponga a disposición de las mayorías aquello que por diversas razones puede haber sido preservado para minorías, sean estas dominantes o subalternas.

En tercer lugar, la pedagogía debiera ayudarnos a generar procesos de reconocimiento de las distintas identidades que conforman la escena educativa actual, sin que ello suponga la ruptura de lo colectivo ni la renuncia a un mundo común: un mundo en el que quepan todos los mundos.

A la vez, necesitamos reivindicar la enseñanza como una práctica pública e históricamente situada, cuyos saberes son generados desde el aporte de quienes han enseñado, de quienes enseñan, de quienes realizan investigación sobre la enseñanza y también, por las experiencias que viven, cotidianamente, nuestros estudiantes.

Proponemos pensar la escuela como un espacio de vitalización de lo público y en tal sentido aceptar que la educación, para ser democrática, exige escuchar y dar lugar a las voces de toda la comunidad involucrada en su devenir, incluyendo a jóvenes, niñas y niños como voces generacionales con propio derecho a contribuir en esta tarea. No se

trata de privatizar los sentidos y metas educativas sino por el contrario de construir bases más colectivas y comunitaria que expresen y representen esos sentidos.

Para el final quizás una de las mayores exigencias: necesitamos hacer que nuestras instituciones educativas, ganadas en la batalla democrática, puedan ser incubadoras de experiencias de igualdad.⁴ Exigencias que la pedagogía debe afrontar para seguir ayudando a educar en y para la democracia en estos tiempos presentes.

⁴ Expresión utilizada por Diego Tatian en una conferencia realizada en la provincia de Córdoba a raíz de una serie de debates organizados en torno al ingreso a la escuela secundaria, dependiente de la Universidad Nacional de Córdoba.