

**“El olvido está lleno de memoria. Las políticas de educación de jóvenes y adultos en la Argentina durante la ‘década olvidada’ (1983-1989). Un estudio de caso: el Plan Nacional de Alfabetización”**

Lic. Cinthia Wanschelbaum  
Becaria de Postgrado Tipo I. CONICET · Doctoranda FFyL, UBA.

Nuestra inquietud parte de las preocupaciones que nos suscita la relación entre educación y democracia, particularmente en el campo de la Educación de Jóvenes y Adultos (EDJA). El trabajo de investigación desarrollado hasta el momento nos ha permitido identificar cómo los orígenes históricos, la actualidad y el desarrollo de la EDJA durante los años de Alfonsín son evidencia de procesos de diferenciación social y educativa, de la *“imposibilidad de cumplimiento total de la utopía fundante, de la civilización alfabetizada, de la Argentina moderna”* (Rodríguez, 1996).

El cuarto de siglo de funcionamiento de las democracias latinoamericanas nos invita a seguir problematizando, reflexionando e interpretando lo acontecido localmente en Argentina durante la “década perdida”; nos interpela a presentar las agudas contradicciones entre retóricas que ubican a la democracia como garante de “inclusión social” y las limitaciones que las atraviesan que se direccionan en oposición al objetivo incluyente. Las impúdicas desigualdades sociales que hoy nos atraviesan, son una realidad que se fue constituyendo a partir de la instalación de las dictaduras en el continente y sus inmediatas transiciones a las democracias<sup>1</sup>; a diferencia de lo que se supone, no son producto de una deficiencia contingente de los recursos económicos disponibles, sino que representan la deficiencia estructural de un sistema arraigado, en términos de Mézáros (2008), a una *“cultura de la desigualdad fundamental”*.

La educación no se encuentra al margen de dichos procesos. Por el contrario, es un terreno privilegiado en términos políticos, éticos y pedagógicos. En vísperas de la conmemoración de los bicentenarios en varios países de América Latina, el balance de la segunda centuria en relación con la educación pública nos deja un sabor negativo. Los problemas del analfabetismo y de la desigualdad educativa -entre otros- continúan siendo, justamente, un problema<sup>2</sup>. Las democracias latinoamericanas no han conseguido democratizar la educación

---

<sup>1</sup> Un informe de la ONU (1991) señala que, entre 1974 y 1988, el porcentaje de hogares bajo la línea de la pobreza en Argentina pasó del 5,2% al 31,9%. Para el conjunto de América Latina, la población pobre en 1991 alcanzaba el 61%.

<sup>2</sup> Según los datos más recientes del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), existen aproximadamente 774 millones de jóvenes y adultos sin alfabetizar en el mundo -es decir, uno de cada cinco adultos no saben leer ni escribir-, de los cuales 39 millones viven en América Latina. En Argentina actualmente la población analfabeta está conformada por 767.027 personas de 10 años y más de las cuales 371.852 son varones y 395.175 son mujeres, lo que equivale al 2,6% de la población de 10 años y más. A este panorama de injusticia social y discriminación educativa resulta necesario añadirle los 110 millones de

en todos y cada uno de los territorios latinoamericanos, pese a que la educación en la mayoría de los países es considerada un derecho. En la Argentina con el correr del siglo XX se logró universalizar el acceso, pero no la permanencia y la finalización de la escolarización de los niños y jóvenes<sup>3</sup>. El análisis de las estadísticas educativas evidencian el resquebrajamiento de la premisa de la escuela integradora e igualitaria (Duschatzky, 1999).

La incapacidad del sistema escolar por atraer y retener la matrícula potencial, produce un desplazamiento de la tarea educativa hacia la EDJA. Los destinatarios de la modalidad resultan ser, por tanto, aquellos sujetos que el discurso pedagógico hegemónico construye como “los fracasados” y que en su gran mayoría pertenecen a los sectores sociales desfavorecidos. Es decir, la EDJA aparece como el corolario de un “*principio de privilegio*” (Mariátegui, 2004). Originariamente, la educación de adultos fue concebida como una estrategia de coyuntura que debía desaparecer naturalmente con el hecho de que las poblaciones en edad de hacerlo concurren a la escuela, sin embargo se convirtió en un problema de estructura (Pineau, 2004).

Para poder comprender las especificidades de la política educativa en general, y de la EDJA en particular, durante el gobierno postdictatorial, resulta indispensable referirnos a los tiempos pasados. Lo acontecido durante los años 1983-1989 tiene sus raíces en largos y profundos procesos pedagógicos, políticos, sociales y culturales de nuestro país que datan del siglo XIX. Diversas investigaciones en historia de la educación Argentina señalan que el proyecto educacional que fue hegemónico en Argentina durante casi un siglo desde la sanción de la Ley 1420, empezó a entrar en crisis durante los años 50s, 60s y 70s (Puiggrós, 1997; Southwell, 2001; Pineau, 2006). El sistema educativo moderno comenzó a mostrar signos de un proceso de desgaste producto del paulatino cambio de orientación de la política hacia la educación pública respecto a la segunda mitad del siglo XIX cuando se dictaron las leyes de educación común, laica, gratuita y obligatoria. El golpe militar de 1976 supuso, en consecuencia, un punto de profundización de la crisis de la educación pública. La dictadura produjo el desmantelamiento del proyecto pedagógico hegemónico “civilizador-estatal” vigente desde el siglo XIX (Southwell, 2006). Durante el período, se desarticulaban los

---

jóvenes que no terminaron la escuela primaria (UNESCO, 2008). Para el caso argentino, son 14 millones los jóvenes y adultos que han sido expulsados del sistema escolar.

<sup>3</sup> Un reciente estudio realizado por Lidia Rodríguez (2008) muestra que del total de población de 15 años y más, el 53,88% no completó el nivel básico o el medio, y no asiste a ningún establecimiento educativo. El 13,44% de ese grupo de población no completó el nivel básico y el 40,44% no completó el nivel medio. Según un estudio realizado por Sirvent, Toubes, Llosa y Topasso (2006), la población que no ha finalizado el nivel primario según los datos del censo del año 2001 muestran que se trata de 3.486.358 personas. Estos más de tres millones, son jóvenes y adultos, de 15 años y más, que alguna vez entraron a la escuela primaria pero fueron expulsados antes de poder finalizar este nivel educativo. Ellos representan el 17% de la población joven y adulta de 15 años y más del total del país.

dispositivos homogenizadores favorables a la democratización social presentes en la escuela y se fortaleció la fragmentación del sistema en circuitos diferenciados de acuerdo al sector social de proveniencia. La dictadura militar de 1976 significó tanto, un punto de inflexión en lo que respecta a la política educativa, como así también una interrupción en las experiencias alternativas, desbaratando lo que venía realizándose (Pineau, 2006)<sup>4</sup>.

Luego de más de siete años de dictadura y de la derrota política y militar que significó la guerra de Malvinas para el gobierno de facto en 1982, el 30 de octubre de 1983 se realizaron en Argentina elecciones. La Unión Cívica Radical ganó las elecciones con el 51,9% de los votos<sup>5</sup>. El 10 de diciembre del mismo año el Dr. Raúl Alfonsín asumió la presidencia.

El significativo democracia constituyó el núcleo central del discurso alfonsinista y, a la vez, el instrumento principal del nuevo proyecto de refundación nacional. Se apelaba a la democracia como la forma más legítima de resolución de los problemas y conflictos, y se la significaba como un valor en si mismo. *“Con la democracia no sólo se vota, sino que también se come, se educa y se cura”*<sup>6</sup> repetía una y otra vez Alfonsín. Sea como ruptura o como promesa, los elementos que nutrieron dicho atractivo y novedoso discurso democratizador nunca llegaron a plasmarse en objetivos políticos del Estado (Pucciarelli, 2006b). La recuperación e institucionalización de la democracia, se acompañó con un proceso de empobrecimiento del país. La reorientación económica aplicada en la década anterior - basada en la primacía del capital financiero- continuó una vez recuperado el orden constitucional.

Raúl Alfonsín asumió en un contexto de crisis educativa proveniente de la dictadura militar. En 1983 se hereda un sistema educativo con mecanismos discriminadores y selectivos, ausente de contenidos socialmente significativos, y repleto de pautas, normas, abusos de

---

<sup>4</sup> La política educativa de desmantelamiento y destrucción del sistema de educación pública surgido a fines del siglo XIX que la dictadura instrumentó, estuvo basada en dos estrategias (Pineau, 2006). Por un lado, la que el autor denomina `estrategia represiva`, que se proponía restablecer una serie de “valores perdidos” en el sistema educativo y hacer desaparecer (literalmente) los elementos de democratización y renovación cultural -más que nada aquellos que habían irrumpido en las décadas de los 60 y 70-. Esta primera estrategia se correspondía con los grupos más tradicionalistas y católicos, y buscó implementar un gran plan represivo para reordenar el país, siendo el sistema educativo un lugar privilegiado para dicho fin. Para los militares todo hecho educativo, era un hecho social y político, y por lo tanto subversivo, y todo hecho subversivo debía ser reprimido. En segundo lugar, ubica la `estrategia discriminadora`, identificada con los grupos modernizadores tecnocráticos y el discurso económico neoliberal. Su impronta fue la desarticulación de los dispositivos homogeneizadores favorables a la democratización social presentes en la escuela argentina y el fortalecimiento de un sistema educativo fuertemente fragmentado en circuitos diferenciados de acuerdo a los distintos sectores sociales, y subordinado a las demandas del mercado y al modelo de distribución regresiva de la renta. Resultante de años de esta estrategia resultó un modelo educativo que fortalecía los efectos de legitimación y producción de desigualdades sociales ya presentes históricamente en el sistema. Para Pineau, *“la combinación de ambas estrategias fue “el principio del fin” de la escuela pública heredada de las décadas previas, y sentó las bases para la consolidación de los proyectos educativos neoliberales en las décadas siguientes. En el “asunto educacional” decretado el 24 de marzo de 1976 se cifraba la muerte del sistema educativo moderno en Argentina”* (Pineau, 2006).

<sup>5</sup> Fuente: Cámara Nacional Electoral, Poder Judicial de la Nación.

<sup>6</sup> Mensaje del Presidente de la Nación Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa el día 10/12/83.

autoridad y no participación (Braslavsky, 1986; Paviglianiti, 1984); el sistema educativo argentino era sensiblemente más desigual y discriminador que siete años antes, y respondía a la estratificación social (Pineau, 2006)<sup>7</sup>.

Las políticas ejecutadas por el gobierno alfonsinista estuvieron condicionadas por la situación de transición democrática y por la posición de “*defensa del canon fundacional*”<sup>8</sup>. En el marco de dicho proceso de democratización y de la vigencia de la legalidad institucional se tornaba necesaria la construcción de un nuevo discurso educacional de fuerte antagonismo contra el régimen autoritario anterior (Southwell, 2006). Se consideraba que la restitución de la democracia era el primer paso en el proceso de recuperación del derecho a la educación. En todos los sectores político-ideológicos preocupados y ocupados en la educación -incluido el gobierno- se sostenía fuertemente que las posibilidades de la democratización en la sociedad dependían en cierta medida de cuán democráticos sean sus sistemas educativos, y se apelaba a que el gobierno constitucional garantizara la construcción de una democracia estable y generara una educación democrática para la democracia<sup>9</sup>. La recuperación de la democracia implicó también que la problemática del analfabetismo se reincorporará en la agenda de las decisiones políticas estatales. Los diferentes sectores coincidieron en ubicarlo como un problema que requería de una solución, en la que el Estado debía adoptar una actitud activa (Feldman, 1993).

A partir de la situación problemática anteriormente descrita, nuestro objeto de investigación se focaliza en las políticas de educación de jóvenes y adultos en la Argentina durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989), tomando como estudio de caso el Plan Nacional de Alfabetización (PNA).

Los interrogantes que orientan esta investigación se refieren a conocer, en términos generales, por qué, para qué y cómo el gobierno de Alfonsín implementó el PNA como política de EDJA. Específicamente nos inquieta conocer cuál fue su fundamentación en términos

---

<sup>7</sup> Según las estadísticas oficiales, tomando en cuenta la población de 15 años y más, existían en el país 1.184.964 “analfabetos absolutos” que representaban el 6,1% de la población; y 5.283.211 de los que se denominan “analfabetos funcionales”, que representaban el 27,1% de la población. Esto significaba un total de 6.468.175 de analfabetos (el 32,3% de la población).

<sup>8</sup> Pineau (2006) clasifica y analiza tres posiciones político-pedagógicas que se presentaron en la Argentina desde la segunda mitad del siglo XX: la defensa del canon fundacional, la modernización excluyente y la modernización incluyente. La identificación de estas tres posiciones nos permite profundizar en la comprensión del escenario pedagógico recibido por el alfonsinismo. La defensa del canon fundacional consideraba que la crisis por la que atravesaba el sistema escolar era coyuntural (y no estructural), de allí que la solución al problema pasaría por retornar al modelo fundacional perdido. Contrariamente, el enfoque de la modernización excluyente expresaba que el modelo fundacional estaba agotado, de lo cual se desprendía que el Sistema de Instrucción Pública Centralizado Estatal debía ser totalmente reformado dado que la crisis era estructural (y no coyuntural). Esto último también lo consideraba la modernización incluyente, pero a diferencia de la excluyente, la incluyente proponía eliminar los elementos discriminadores y fortalecer los democratizadores del modelo fundacional.

<sup>9</sup> Ministerio de Educación y Justicia (1984). *Política educacional en marcha: período 10 de diciembre 1983/84*. Bs. As.; Riquelme, G. y Braslavsky, C. (1984). *Propuestas para el debate educativo*. Bs. As.: CEAL.

políticos, epistemológicos y teóricos, qué concepción de analfabetismo y sujeto adulto se adoptó, cuáles fueron sus objetivos, cuál fue la metodología y los materiales utilizados. Pero fundamentalmente nos interesa indagar en la relación entre el PNA y los objetivos gubernamentales de recuperación del Estado democrático y republicano, a partir del estudio de la concepción de democracia y su vínculo con la educación que se enseñó y difundió en el PNA. De esta forma, queremos contribuir a la producción de nuevo conocimiento en el campo de la EDJA ampliando el registro de las investigaciones histórico-educativas hacia un período de la historia reciente argentina poco indagado como lo es el comprendido entre 1983 y 1989, ubicando el foco de la reflexión y comprensión histórica en las expulsiones y desigualdades educativas a las cuales los sectores populares fueron sometidos, de modo de contribuir a la conformación de una propuesta pedagógica orientada hacia una acción transformadora, desde el reconocimiento de la especificidad de los procesos educativos en el conjunto de las contradicciones que expresan las sociedades latinoamericanas en general, y la Argentina en particular. Consideramos que el análisis concreto del Plan Nacional de Alfabetización contribuiría a inferir conceptualizaciones acerca de la política educativa del gobierno alfonsinista en términos más amplios, y aportaría a profundizar el debate educativo y político-ideológico actual.

Asumimos como supuestos de anticipación de sentido emergente de la lectura y análisis de los antecedentes y del trabajo analítico realizado con las fuentes que:

- El proyecto educativo del alfonsinismo fue eficaz en desarmar la 'estrategia represiva' heredada de la dictadura, pero no parece haberlo logrado con la 'estrategia discriminadora'. De esta forma, más allá de sus intenciones, su política educativa vio muy limitada su capacidad para revertir tendencias que había recibido, como la relación entre escuela y desigualdad social. Esa incapacidad dejó establecidas las bases para la implementación del modelo educativo neoliberal en la década del 90, que profundizó fuertemente la desigualdad social y propuso un modelo de escuela solidario con dicha situación mediante cambios profundos estructurales, organizativos, curriculares y pedagógicos.

- Durante la década del 80, el debate político-pedagógico se desarrolló principalmente entre los promotores de la restauración del canon fundacional y los propulsores de la modernización excluyente, siendo los últimos quienes lograron imponer su hegemonía (mediante la implementación de la reforma educativa neoliberal de los 90). Lo ocurrido en la década de los 80 supuso una continuidad en las posiciones político-pedagógicas presentes en la dictadura y allanó el terreno para las posteriores reformas.

- La política educativa del gobierno democrático instaurado en Argentina en el año 1983, intentó revertir las políticas y tendencias elitistas heredadas de la dictadura militar que, por un lado, desarticulaban los dispositivos homogenizadores favorables a la inclusión social en la escuela; y que por otro lado, fortalecieron la fragmentación del sistema en circuitos diferenciados de acuerdo al sector social de proveniencia. Sin embargo, las medidas con las que se encararon la resolución de las injusticias educativas estuvieron orientadas a compensar los daños, más que a revertir los problemas profundos. Podemos inferir que el gobierno asumido en 1983 no logró modificar la discriminación existente en el sistema educativo argentino. Un segmento importante de los sectores populares del país quedaban sin terminar su escolaridad y sufrían dificultades en el avance. Existía una igualdad formal de derechos pero no se veía acompañada de una democratización educativa. Niños y jóvenes de las mayorías sociales siguieron privados del derecho a la educación. Esta situación de desigualdad educativa entra en contradicción con el discurso pedagógico orientado a la construcción de la “democracia”.

- La implementación del PNA como política de Estado se sustentó en un enfoque de la EDJA compensatorio. Constituyó una iniciativa que no resolvió las desigualdades en las posibilidades de escolarización ni supuso una democratización de la educación, sino que constituyó una herramienta del gobierno para generalizar los valores particulares de un sector social al conjunto de la población y para la construcción del consentimiento necesario al orden social imperante en general, y al proyecto refundacional alfonsinista en particular. El significado de democracia sustentado por el gobierno alfonsinista y enseñado en el PNA se circunscribió, en términos de Mézáros (2008) a la “*legitimación constitucional democrática del Estado*”.

### **El sistema educativo heredado en 1983**

Durante la última dictadura militar ocurrida en la Argentina en los años 1976-1983, el sistema educativo no estuvo exento del conjunto de políticas represivas aplicadas. La educación ocupó un lugar fundamental en el proyecto refundacional de la dictadura; para las autoridades militares el sistema educativo era sospechoso por su mismo carácter de educacional. Así, se llevaron a cabo propuestas específicas en el sector que se propusieron modificar lógicas previas -en especial las fuertes tendencias de renovación de la década del '60 y los primeros años de los '70- y volverlas coherentes al resto de los cambios sociales. El golpe militar de 1976 supuso, en consecuencia, un punto de profundización de la crisis de la educación pública. La dictadura produjo el desmantelamiento del proyecto pedagógico

hegemónico “civilizatorio-estatal” vigente desde el siglo XIX (Southwell, 2006). Durante el período, se desarticularon los dispositivos homogenizadores favorables a la democratización social presentes en la escuela y se fortaleció la fragmentación del sistema en circuitos diferenciados de acuerdo al sector social de proveniencia. La dictadura militar de 1976 significó tanto, un punto de inflexión en lo que respecta a la política educativa, como así también una interrupción en las experiencias alternativas, desbaratando lo que venía realizándose. La combinación de las estrategias represivas y discriminadoras fue “el principio del fin” de la escuela y sentó las bases para la consolidación de los proyectos educativos neoliberales en las décadas siguientes. “En el “asunto educativo” decretado el 24 de marzo de 1976 se cifraba la muerte del sistema educativo moderno en Argentina” (Pineau, 2006). La suspensión de los derechos políticos de la población estuvo acompañada de la suspensión del derecho a la educación.

Raúl Alfonsín asumió en un contexto de crisis educativa proveniente de la dictadura militar. Esto significaba que un segmento importante de la población del país -los sectores populares- no completaba su escolaridad. La información estadística indica que ni en el nivel primario ni en el secundario se retenía de manera adecuada a los alumnos, ni se posibilitaba un avance sensible año a año<sup>10</sup>. Si se observan las estadísticas el problema no se presentaba tanto en el acceso (el 93,4% de los niños entre 6 y 12 años asistían a la escuela primaria), sino en los restantes mecanismos discriminadores: la permanencia y la calidad. Esto no sólo ocurría en la educación básica. La enseñanza media funcionaba como uno de los mecanismos más eficientes de selección y exclusión de grupos sociales, a través del cierre del acceso o la rápida expulsión por motivos socioeconómicos (Vales, 1984). No todos los alumnos que ingresaban tenían la misma probabilidad de “abandono”. Eran las poblaciones de áreas rurales, urbano-marginales, grupos de aborígenes y pobladores de áreas de frontera los que cargaban con los peores índices de “abandono”, repetición, egreso, etc. (Aguerrondo, 1984).

---

<sup>10</sup> Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1980, de la población de 5 años y más, el 5% nunca asistió, el 25% asiste y el 70% no asiste pero asistió.

La población de 14 años y más que tiene secundaria completa representa el 9,8%; secundaria incompleta 16,4%; primaria completa 31,5% y primaria incompleta 29,9%. Los que no completan la escuela secundaria representan casi el doble de los que si la completan. Y es casi el mismo porcentaje los que completan la escuela primaria, que los que no lo hacen. Entre los 7 y los 14 años el porcentaje de asistencia disminuye un 20,4%. La asistencia escolar de la población de 7 años es del 95,1%; en la población de 13 años es del 87%; en la de 14 años del 74,7%; y en la franja de 15 a 19 años el 42,5%. El mayor porcentaje de descenso de la asistencia escolar se produce entre los 14 y 15 años: 32,2%. Luego sigue la franja de 13 a 14 años: 12,3%; y de los 12 a los 13 años: 7,2%. Lo que da un total de 51,7% de disminución en la asistencia escolar. Con respecto a la educación primaria se puede observar que el 95% de la población de 7 años ingresa a la escuela y en la franja de 10 a 14 años la asistencia se reduce al 74,5%. Disminuye un 20,6% la asistencia. Un 23,1% (5.568.687) de la población de 6 años y más no completa la enseñanza primaria (en la zona rural es de 37%). Respecto a la escuela secundaria, el 32,7% de la población de 12 años y más asiste a la enseñanza secundaria. 3.276.683 (17,3%) no completaron su escolaridad; mientras que 1.942.361 (10,3%) completaron su escolaridad. Un 7% más de personas no completaron sus estudios de los que si lo hicieron. Fuente: Censo Nacional 1980

Por otro lado, y tomando en cuenta la población de 15 años y más, existían en el país 1.184.964 “analfabetos absolutos” que representaban el 6,1% de la población; y 5.283.211 de los que se denominan “analfabetos funcionales”, que representaban el 27,1% de la población. Esto significaba un total de 6.468.175 de “analfabetos” (el 32,3% de la población). Recordemos que durante la dictadura se interrumpieron la mayoría de las experiencias de EDJA que se venían desarrollando tanto desde el Estado como desde organizaciones de la sociedad civil.

### **El proyecto refundacional alfonsinista**

Luego de más de siete años de dictadura y de la derrota política y militar que significó la guerra de Malvinas para el gobierno de facto en 1982, el 30 de octubre de 1983 se realizaron en Argentina elecciones libres. La Unión Cívica Radical ganó las elecciones con el 51,9% de los votos<sup>11</sup>. El 10 de diciembre del mismo año el Dr. Raúl Alfonsín asumió la presidencia.

Durante los primeros meses de su mandato, Alfonsín, apuntó a resolver las consecuencias del gobierno dictatorial sobre la estructura económico-social y a construirse como una “dislocación” (Aboy Carlés, 2001) frente a la dictadura. El significativo democracia constituyó el núcleo central del discurso alfonsinista y, a la vez, el instrumento principal del nuevo proyecto de refundación nacional. Si la dictadura y el autoritarismo habían actuado como un obstáculo para el desarrollo de la democracia, la recuperación de la institucionalidad democrática sería la condición y el marco para la democratización. Del mismo modo, la democracia se justificaba por su capacidad para atenuar las desigualdades y conquistar cierto bienestar material para las mayorías (Heredia, 2006). Se apelaba a la misma como la forma más legítima de resolución de los problemas y conflictos, y se la significaba como un valor en si mismo. En el mensaje que Alfonsín enunció a la Asamblea Legislativa cuando asumió la presidencia de la Nación, dijo “*los argentinos hemos aprendido, a raíz de las trágicas experiencias de los años recientes, que la democracia es un valor aún más alto que el de una mera forma de legitimidad del poder, porque con la democracia no sólo se vota, sino que también se come, se educa y se cura*”<sup>12</sup>. Para Hilb (1994), el enunciado se constituyó en una promesa que la democracia debía sostener, que se comprometió a hacerlo. Para Aboy Carlés, encierra la mayor pretensión de ruptura que ensayó el alfonsinismo dado que implicaba una revisión de los principales rasgos de la formación política argentina. Sea como ruptura o como promesa, los elementos que nutrieron dicho atractivo y novedoso discurso

---

<sup>11</sup> Fuente: Cámara Nacional Electoral, Poder Judicial de la Nación.

<sup>12</sup> Mensaje del Presidente de la Nación Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa el día 10-12-83.



democratizador nunca llegaron a plasmarse en objetivos políticos del Estado (Pucciarelli, 2006b).

### **El proyecto pedagógico alfonsinista**

Las políticas ejecutadas por el gobierno alfonsinista estuvieron condicionadas por la situación de transición democrática. En el marco de dicho proceso de democratización y de la vigencia de la legalidad institucional se tornaba necesaria la construcción de un nuevo discurso educacional de fuerte antagonismo contra el régimen autoritario anterior (Southwell, 2006). Se consideraba que la restitución de la democracia era el primer paso en el proceso de recuperación del derecho a la educación. El objetivo principal consistió en transformar un régimen autoritario en uno democrático. En todos los sectores político-ideológicos preocupados y ocupados en la educación se sostenía fuertemente que las posibilidades de la democratización en la sociedad dependían en cierta medida de cuán democráticos sean sus sistemas educativos, y se apelaba a que el gobierno constitucional garantizara la construcción de una democracia estable y generara una educación democrática para la democracia<sup>13</sup>. La política educativa del gobierno democrático -y su legislación educativa<sup>14</sup>-, por tanto, estuvo destinada, por un lado, a democratizar las relaciones al interior de la escuela atacando al autoritarismo, desde la óptica de que la erradicación de las prácticas autoritarias conllevaría necesariamente a la democracia. Y por otro lado, a permitir el acceso a los sectores sociales

---

<sup>13</sup> En 1984 el Ministerio de Educación y Justicia publicó un documento titulado "*Política educacional en marcha: período 10 de diciembre 1983/84*"<sup>13</sup>. En la tapa podía apreciarse una foto de Sarmiento junto con la frase "*La escuela es la democracia. Hacer de toda la república una escuela*". En dicho documento, se concebía a la educación como un objetivo necesario para la pretendida democratización. La idea fundamental era que debía revertirse el proceso que se venía desarrollando durante la dictadura con siete millones de niños desnutridos y seis millones de analfabetos. "*Sabemos -se escribe en el documento- que en gran medida este sistema ha servido, al menos en los hechos, a objetivos exclusivistas, autoritarios, elitistas y masificadores; de ahí las señales de deserción, repetición y analfabetismo*". Allí se expresaba también que "*Urgía, en la educación argentina, como punto de partida, su democratización, que se expresaba como la necesidad cierta e inmediata de eliminar los rasgos autoritaristas, sancionatorios, prohibicionistas existentes; en suma, modificar substancialmente un sistema opresivo y represivo, extraño a nuestras tradiciones pedagógicas e inadecuado para la formación moral, espiritual e intelectual de los educandos. Se dejaron sin efecto todas las disposiciones internas de ese signo consideradas punitivas y no punitivas buscando establecer una nueva relación dinámica de carácter participativo entre los maestros, profesores y alumnos [...] Entendemos que la enseñanza debe estar exenta de toda influencia de grupo, clase, raza o sectarismo, y propender a la vida y expresión del hombre con plena libertad dentro del orden jurídico de la Constitución Nacional, formándolo para la Democracia representativa y republicana sobre los principios de la libertad civil y política y la independencia económica, y que los capacite para afrontar el proceso de cambio, sin perjuicio de sus objetivos básicos: formación, transmisión de la cultura, enseñanza de la técnica e investigación científica*".

<sup>14</sup> La legislación del período -en todos sus niveles y modalidades- estuvo organizada alrededor de cuatro ejes (Tiramonti y Nosiglia, 1998): 1) La democratización de las conductas, expresadas en normas destinadas a propiciar una mayor participación. Ejemplo de este grupo de medidas fue la remoción de las reglamentaciones que prohibían la existencia de los centros de estudiantes y la convocatoria al Congreso Pedagógico; 2) La democratización del servicio, consignadas a incorporar al sistema nuevos grupos sociales, a ampliar a los representantes de los ya incluidos y reparar la situación de los docentes cesanteados por la dictadura. En este eje la principal política fue el PNA; 3) El mejoramiento de la calidad educativa, entendido como una profundización de la democratización del sistema. En este conjunto de medidas se incluyó a las modificaciones curriculares y en los métodos de evaluación, la formación docente, las modificaciones en la estructura burocrática y el desarrollo de recursos de apoyo pedagógico; 4) La acción indirecta del Estado, para superar las restricciones económicas. Refería a acciones de asistencialidad escolar como el Programas de "Asistencia Básica a la Comunidad" (ABC).

que lo tenían negado sobre todo en lo que respecta a la educación media eliminando los exámenes de ingreso<sup>15</sup>.

En lo que refiere a la política concerniente a la EDJA durante el gobierno alfonsinista, no encontramos -¿aún?- documentos oficiales que reflejan las propuestas. En un documento del MEyJ titulado “*Política educativa en marcha*” en uno de los puntos del Programa se hace referencia a que la enseñanza debe ser “*integral y permanente*”, dentro de lo cual se incluye programas de alfabetización para adultos, pero esa es la única alusión. Otro de los documentos donde podemos encontrar referencias a la EDJA corresponde a las Jornadas de trabajo “*Coincidencias para la educación en el gobierno constitucional*” organizadas por la Asociación de Graduados en Ciencias de la Educación (AGCE), en el mes de octubre de 1983. Uno de los paneles de las Jornadas lo constituyó “*La educación de los jóvenes y adultos*”, constituido por intervenciones relacionadas con la enseñanza media y la educación de adultos. Tampoco existen investigaciones respecto al tema durante el período 1983-1989, salvo un trabajo de investigación de Alejandra Feldman en el marco de su beca de iniciación CONICET (al cual accedimos a un informe preliminar), cuyo propósito fue relevar y caracterizar la oferta educativa no formal desde organismos gubernamentales. En dicha investigación Feldman plantea que con la vuelta a la democracia se retomó desde el Estado la implementación de diversos programas educativos, culturales, de acción social y de desarrollo comunitario dirigidos al sujeto adulto. Se partía del supuesto de que la educación de adultos, en sentido amplio, constituía una `cuestión´ para el Estado en la medida en que se lo visualiza como un problema frente al cual puede y debe hacerse algo. Como resultados de la investigación se encontró que durante el período 1983-1989, se desarrollaban en la Ciudad de Buenos Aires (no a nivel del gobierno nacional), más de sesenta programas oficiales de EDJA, que en su mayoría eran de capacitación laboral dirigidos a personal de la administración pública nacional y municipal, y el resto estaban fundamentalmente destinados a “*sectores sociales marginados*” (Feldman, 1993: 1 y 2).

### **El Plan Nacional de Alfabetización**

En la década del 80 el interés por la alfabetización era un tema recurrente y en efervescencia en América Latina. En diversos países se implementaban diferentes recursos para combatir al “*enemigo del progreso*” (Llomovatte, 1989).

---

<sup>15</sup> La supresión del examen de ingreso no modificó sustancialmente la tendencia a la exclusión de ciertos sectores de la educación media, dado que no era el examen lo que impedía continuar los estudios. Algunos adolescentes de los sectores populares lograron ingresar a la escuela media, pero siguieron siendo los mismos sectores los que accedían (Filmus, 1986).

Las estadísticas del INDEC confeccionadas sobre el Censo de 1980, revelaban cifras apabullantes de analfabetismo. Tomando en cuenta la población de 15 años y más, existían en el país 1.184.964 “analfabetos absolutos” que representaban el 6,1% de la población; y 5.283.211 de los denominados “analfabetos funcionales”, que representaban el 27,1% de la población. O sea un total: 6.468.175 de “analfabetos” ( 32,3% ), o dicho en otros términos no había ingresado, permanecido o terminado en el sistema escolar. Este “*cuadro de situación caótico y afligente*” (MEyJ, 1983) fue calificado de emergencia nacional por el Consejo Federal de Cultura y Educación en una reunión realizada en la ciudad cordobesa de Vaquerías. Es allí donde se expusieron, por primera vez, los lineamientos generales del Plan Nacional de Alfabetización<sup>16</sup>. Posteriormente, por el Decreto N°2308 del 30 de julio de 1984 se creó la Comisión Nacional de Alfabetización Funcional y Educación Permanente (CONAFEP), con dependencia directa del titular del Ministerio de Educación y Justicia. La Comisión Nacional estaba integrada por un Presidente (quien ocupó la presidencia de la Comisión fue la Prof. Nélica Baigorria<sup>17</sup>), con rango y jerarquía de Secretario de Estado y seis vocales. Era una “*necesidad indiscutida para erradicar de una vez aquellos males sociales, el desarrollo de un Plan Nacional de Alfabetización Funcional y de Educación Permanente*” (MEyJ. CONAFEP, 1985).

El PNA nació en el marco del Proyecto Principal de la UNESCO para América Latina y el Caribe<sup>18</sup>, y fue en el marco de dicho Proyecto que se definieron en Argentina los objetivos generales referidos a alfabetización y educación de adultos: 1) Erradicar total y definitivamente el analfabetismo; 2) Complementar la educación de los recién alfabetizados; 3) Posibilitar un sistema permanente de educación de adultos. Los tres objetivos no se los concebía independientes sino concatenados, como parte de una estrategia que pretendía

---

<sup>16</sup> El PNA fue uno de los cuatro Planes de Acción lanzados por la administración Alfonsín. Los otros fueron: Plan Nacional de Vivienda, Plan Nacional de Salud y el Plan Alimentario Nacional

<sup>17</sup> Profesora de Enseñanza Secundaria Normal y Especial en Letras, recibida en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Presidenta, rango secretaria de Estado, de la Comisión Nacional de Alfabetización. Presidenta del Comité regulador Intergubernamental del Proyecto Principal de la UNESCO para América Latina y el Caribe, 1987 – 1989. Primera diputada Nacional por la UCR en 1958.

<sup>18</sup> El Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe era el resultado del consenso de los representantes gubernamentales de los países de la región sobre la necesidad de un “*esfuerzo renovado, intenso y sostenido para atender, teniendo como horizonte el año 2000, carencias y necesidades educativas fundamentales no satisfechas e indispensables de enfrentar para el desarrollo de los países*” (UNESCO, 1981). Consistía en una respuesta a los problemas educativos fundamentales identificados en el marco general del desarrollo de los países de la región. El diagnóstico que se presentaba, sostenía que a pesar del crecimiento de los sistemas educativos y los reiterados intentos de reforma, “*persisten y se acentúan necesidades fundamentales de educación de la población aún no satisfechas*” (UNESCO, 1981). Dentro de las carencias de educación que se calificaban como graves -y que se las relaciona con la extrema pobreza- se encontraban, entre otras: la persistencia de una baja escolaridad; la existencia de 45 millones de analfabetos en la región sobre una población adulta de 159 millones; y una excesiva tasa de deserción en los primeros años de escolaridad. Dado este diagnóstico y las las finalidades generales del proyecto los objetivos específicos planteados fueron: asegurar la escolarización antes de 1999 a todos los niños en edad escolar y ofrecerles una educación general mínima de 8 a 10 años; eliminar el analfabetismo antes del fin de siglo y desarrollar y ampliar los servicios educativos para los adultos; y mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos a través de la realización de las reformas necesarias.

formar a hombre capaces de participar en el afianzamiento de la democracia, de desarrollar social, cultural y económicamente el país y de adoptar libremente una posición crítica a su propia realidad (Baigorria, 1984).

El PNA fue aprobado por la Resolución N° 3072 el 28 de diciembre de 1984. *“La filosofía del plan y sus fines fueron innegociables: hacer del analfabeto un ser humano libre, reflexivo y crítico, y al par de un ciudadano responsable adscripto a los valores de la democracia, la libertad, la igualdad, la justicia, la solidaridad, la paz y el trabajo. Para lograrlo se fijó una meta ardua: conducir con la alfabetización el difícil pasaje gnoseológico que siempre supone pasar del pensamiento mágico y empírico al ordenamiento lógico, el conocimiento racional, el concepto y, con él, la abstracción, tránsito sin el cual se tornan imposibles las operaciones intelectivas más complejas”* (Baigorria, 2004). Asimismo, el fin era formar al ciudadano de la democracia entendiendo por el mismo, un *“defensor incorruptible de las libertades individuales y públicas, de sus derechos y obligaciones políticas, civiles y sociales, custodio del Estado de Derecho y todo ello sobre la base inamovible de nuestro origen histórico cimentado en la Constitución nacional”* (Baigorria, 2006).

Al definir qué se entiende por analfabeto en el documento del PNA, se produce una diferenciación entre analfabetos absolutos y analfabetos funcionales. Analfabeto absoluto es aquel que nunca asistió a la escuela y en consecuencia no conoce las nociones básicas de lecto-escritura. Mientras que se consideraba analfabeto funcional -según la definición acuñada por la UNESCO en 1978- a *“la persona que no puede emprender aquellas actividades en las que la alfabetización es necesaria para la actuación eficaz en su grupo y su comunidad y que le permitan asimismo seguir valiéndose de la lectura, la escritura y la aritmética al servicio de su propio desarrollo y del desarrollo de la comunidad”* (MEyJ. CONAFEP, 1985). Los criterios que definen la alfabetización funcional no son fijos, sino que evolucionan constantemente y varían según los países. También se considera analfabeto funcional al *“desertor precoz de la escuela primaria”*, es decir, quien no completó el mínimo de educación instrumental que es la enseñanza primaria. Así el PNA se proponía combatir en dos frentes: el primero, destinado a los analfabetos absolutos, con la creación de los centros de alfabetización; el segundo, para los funcionales, con el empleo de los medios de comunicación y la metodología de la educación a distancia. *“La meta final de esta empresa es llegar a la educación permanente, derecho con el cual se nace y sólo se extingue con la vida”* (MEyJ. CONAFEP, 1985).

Por respeto al federalismo vigente en el país se resolvió que, para la implementación del Plan, se realizaran convenios entre la CONAFEP y los representantes de cada una de las

Provincias, del Territorio Nacional y del Distrito Federal. En cada convenio se especifican los aportes y las obligaciones que corresponden al poder central y a las distintas jurisdicciones. En lo referente a los recursos financieros, provenían del presupuesto nacional y de los aportes en efectivo, en inmuebles, mobiliarios, materiales que proporcionen organismos municipales, provinciales, nacionales e internacionales y de entidades de bien público y privada.

Cotidianamente, el PNA se materializaba en los centros de alfabetización, con una matrícula aproximada de 15 alumnos por curso, que funcionaban en escuelas, bibliotecas, entidades deportivas, sindicatos y/o sociedades de fomentos. Cada jurisdicción determinaba la localización de los centros de alfabetización, *“teniendo en cuenta que el mejor lugar es siempre aquel al que los jóvenes y adultos puedan concurrir sin sentirse inhibidos”* (MEyJ. CONAFEP, 1985). El horario era el que más convenía a las necesidades e intereses de los alumnos y el calendario se acomodaba a la vida del grupo social. El PNA se puso en funcionamiento con la apertura de cien centros diseminados por todo el país y con la perspectiva de aperturas progresivas. La idea era instalar durante el año 1985, 5000 centros, y se esperaban abrir 17500 en 1986. Se llegó en 1987 a 7000. Y en el año 1989 cuando el gobierno de Menem levanta el Plan, funcionaban en todo el territorio 9693 Centros de Alfabetización.

Los recursos materiales que se utilizaban para la enseñanza, consistían en una serie de Cartillas producidas por equipos interdisciplinarios de especialistas en el campo de la lingüística, la antropología, las ciencias de la educación y la matemática. *“La metodología adoptada parte del concepto fundamental de que el hombre debe desarrollarse integralmente y que el aprendizaje de la lectoescritura y matemática son el primer e inevitable peldaño en el camino de la formación de seres humanos capaces de participar responsablemente en la vida cívica con la finalidad de afianzar el sistema democrático de vida”* (MEyJ. CONAFEP, 1985). El método adoptado fue el ecléctico que combina el método de oraciones con el método psicosocial, seguido por imprescindibles procesos analíticos y sintéticos. Del método psicosocial se tomó su idea fundamental de que el proceso de alfabetización debe estar dentro del mundo propio del adulto. Por eso, la dinámica educativa estaba basada en el diálogo, en la participación, en las experiencias mismas de los adultos y en los problemas de la comunidad. La *Cartilla de Unidad Nacional: lectura y escritura* estaba compuesta por ejercicios de aprestamiento y cuarenta y dos lecciones. Cada lección posee una foto motivadora y una oración significativa, precedidas por dos páginas con ejercicios de aprestamiento. La oración clave contiene una palabra generadora de la sílaba que se aprenderá en la lección. Sílabas que

se van combinando progresivamente con otras ya aprendidas para formar palabras y oraciones. En la parte final de cada lección hay espacios libres destinados a las palabras o frases propias de la región y del vocabulario del alfabetizando o del grupo. Para la escritura del nombre y apellido del alfabetizando se reserva la página inicial de la cartilla. El alfabetizador tenía la libertad para proponer otros tipos de ejercicios y para usar materiales que surjan espontáneamente (MEyJ. CONAFEP, 1985)<sup>19</sup>. Como contenidos, se tomaron temas universales que interesan a la humanidad: salud, educación, derechos humanos, la paz, el cooperativismo y sobre todo la formación cívica a través de la Constitución Nacional “*que aseguren la formación de hombres capaces de participar y afianzar el sistema democrático de vida*” (MEyJ. CONAFEP; OEA, 1985). “*Nuestro Plan -decía Baigorria- estuvo totalmente despojado de contenidos ideológicos partidistas, pero en cambio es riquísimo y denso en contenidos democráticos. Porque aspiramos, después de tantos años de cerriles dictaduras donde se ha desvirtuado totalmente el sentido democrático con el que nosotros nacimos a la vida libre en el siglo pasado, aspiramos –insisto- formar simultáneamente al ciudadano de la democracia*” (Baigorria, 1987).

La *Cartilla de Unidad Nacional: matemática* estaba compuesta por once módulos precedidos por conocimiento dados en forma gráfica, en lo referente a lo temporal, espacial y cuantitativo. En el desarrollo de los once módulos se comprende la numeración hasta 100.000, las cuatro operaciones fundamentales, fracciones, sistema métrico decimal, sistema monetario argentino, horario, calendario, figuras triangulares, rectangulares, cuadradas y circulares. También en esta cartilla había espacios en blanco para los ejercicios y situaciones problemáticas que surgen del grupo.

El *Manual de Instrucciones para el Alfabetizador* contenía nociones sobre el adulto analfabeto, el papel del alfabetizador, los conceptos básicos, algunas técnicas de dinámica grupal y sugerencias de trabajo, así como también la metodología, explicada paso por paso, incluidas sugerencias para el diálogo y los contenidos necesarios para responder a las preguntas que formulen los alfabetizandos.

---

<sup>19</sup> Los pasos metodológicos de la Cartilla de Lecto-escritura propuestos eran: 1) Presentación de la fotografía para que el grupo la observe y la comente. La finalidad de esta foto es motivar un diálogo; 2) Diálogo entre el alfabetizador y el alfabetizando y entre los alfabetizandos entre sí. Son objetivos del diálogo: conocer la experiencia de los alfabetizandos, promover la práctica de la expresión oral, crear un clima participativo, libre afectivamente agradable, logrando así que el alfabetizando participe en el proceso educativo; 3) El alfabetizador conduce al grupo de la foto a la oración que la expresa o escribe o presenta el cartel con la oración. Lee la oración; 4) Pide al grupo que identifique la palabra remarcada dentro de la oración. Escribe o presenta el cartel con la palabra y la lee; 5) Presenta el cartel o escribe en el pizarrón la palabra separada en sílabas; 6) Identifica la sílaba que se considera en la lección y forma la familia silábica. Se lee la familia silábica en orden y desorden; 7) Presenta la ficha de descubrimiento que contiene las sílabas conocidas anima a formar y leer las nuevas palabras; 8) Escribe en el pizarrón la familia silábica e invita a los alfabetizandos a hacer lo mismo; 9) Invita al grupo a escribir la familia silábica y las palabras en la cartilla.

Por último, existían los Materiales de Postalfabetización. Se produjeron la antología de lectura comprensiva *“El país de todos Antología de la lectura comprensiva, cuaderno de matemática recreativa: sugerencias para el alfabetizador”*, que incluye tradiciones, cuentos, leyendas; y el *“Cuaderno de matemática recreativa”*, en el cual se presentan problemas bajo el formato de juegos de ingenio.

En relación con la concepción del sujeto adulto que se adoptó en el Plan, respondía a una interpelación al adulto desde las carencias y las dificultades. En una presentación realizada en una mesa redonda, Baigorria (1987) decía *“el adulto responde a una psicología peculiar y paralelamente con el proceso de enseñanza-aprendizaje hay que quebrar en él sus permanentes inhibiciones y su aislamiento lo que requiere en este caso en forma imprescindible una educación personalizada”*. Asimismo, otro documento expresaba *“cuando el adulto no recibe el estímulo que necesita en cuanto a sus logros y la comprensión por parte de los demás, puede llegar a hacer abandono del centro. Además, el adulto concurre al centro portando un vocabulario propio, costumbres y creencias arraigadas. El alfabetizador debe estar atento, también a las posibles dificultades en la vista y el oído, cierta torpeza en el manejo de las manos o la memoria frágil”* (MEyJ; OEA, 1986).

El PNA fue finalizado abruptamente por medio del Ministro de Educación menemista, Antonio Salonia (mediante la disposición de un Decreto). Entre los meses de agosto y septiembre de 1989 el PNA fue levantado.

### **Con la democracia ¿se educa?**

Como hemos expresado con anterioridad en el texto, en el marco del proceso de democratización y de la vigencia de la legalidad institucional, el gobierno tornaba necesaria la construcción de un nuevo discurso educacional de fuerte antagonismo contra el régimen autoritario anterior. Los fundamentos de dicho discurso se sustentaban en la idea de que la recuperación de la institucionalidad democrática sería la condición y el marco para la democratización. La democracia sería la garante de todas las transformaciones necesarias luego de los años de terror y todo se justificaba y contraponía con relación a la dictadura que constituyó el soporte para la acción. El retorno de un gobierno democrático despertaba una esperanza de atenuar y corregir la crisis del sistema educativo. La retórica de Alfonsín, además, promulgaba eso. Con la democracia se educa, decía. Sin embargo, el primer gobierno postdictatorial de Argentina no sólo no desmanteló los principales resortes de acumulación que marcaron el período dictatorial, sino que consolidó los rasgos más regresivos. La promesa, la pretensión de ruptura, quedaría relegada. Durante el transcurso del gobierno de Alfonsín se profundizaron muchas de las herencias, de las tendencias

estructurales originadas en la dictadura, incluida la educativa. Se reforzó el proceso de concentración del capital, de la propiedad, de la producción y de los ingresos, y se garantizó la vigencia de un régimen de acumulación que solo benefició a una reducida y cada vez más poderosa fracción económica, la de las grandes empresas oligopólicas (Castellani, 2006; Ortiz y Schorr, 2006). En el momento en el cual se insistía una y otra vez en refundar el Estado democrático y republicano, se produjo un aumento de la pobreza inédito para la historia argentina hasta entonces. El gobierno que levantaba la bandera de encontrarse ante un momento histórico fundacional y que pronunciaba una y otra vez el Preámbulo de la Constitución, profundizó el carácter desigual de la sociedad argentina. La retórica que se promulgaba solo se construyó y limitó a la palabra.

El proyecto educativo del alfonsinismo fue eficaz en desarmar la `estrategia represiva´ heredada de la dictadura, pero no parece haberlo logrado con la `estrategia discriminadora´. Más allá de sus intenciones y promesas, su política educativa vio muy limitada su capacidad para revertir tendencias que había recibido. Se dejaron sin efecto todas las disposiciones internas de signo autoritario en las escuelas (lo cual es altamente valorables) y se adoptaron una serie de medidas, como por ejemplo la supresión del examen de ingreso en primer año de la secundaria, pero que no repercutieron en que un segmento importante de los sectores populares del país quedaran sin terminar su escolaridad y sufrieran dificultades en el avance. Las medidas con las que se encararon la resolución de las injusticias educativas estuvieron orientadas a compensar los daños, más que a revertir los problemas profundos. Podemos inferir que el gobierno asumido en 1983 no logró modificar la discriminación existente en el sistema educativo argentino. Con el retorno a la democracia un segmento importante de la población argentina quedaba aún sin completar la escolaridad y sufría dificultades en el recorrido<sup>20</sup>. En 1989 las características del sistema educativo eran las mismas que al comienzo del gobierno: un sistema educativo con mecanismos discriminadores y selectivos, generador de desiguales condiciones para el aprendizaje. El estudio de las estadísticas del

---

<sup>20</sup> Según la información ofrecida por el Censo de 1991 de la población de 5 años y más, el 3% nunca asistió, el 30% asiste y el 67% no asiste pero asistió. La población de 3 años y más que tiene secundaria completa representa el 8,9%; secundaria incompleta 9,3%; primaria completa 23,9% y primaria incompleta 13,8%. El porcentaje de los que no completan la escuela secundaria es mayor de los que si lo hacían (0,4%). La asistencia escolar de la población de 7 años es del 97%; en la población de 13 años disminuye al 88%; y en la de 14 años al 79,6%. Entre los 7 y los 14 años el índice de asistencia disminuye el 17,4%. En la franja etaria entre 5 a 9 años la cantidad de niños que no asisten pero asistieron a la escuela es de 33.802; en la franja de 10 a 14 años la cantidad pasa a ser de 234.460 niños. 5.044.398 de la población de 3 años y más asiste a la enseñanza primaria. Mientras que 2.263.263 asiste a la enseñanza secundaria. La cantidad de alumnos entre la enseñanza primaria y la secundaria disminuye un 55%. La población de 14 años y más que no completó la enseñanza primaria es de 4.146.504; mientras que los que la completaron es de 7.240.604. Aproximadamente son el doble de personas los que completaron la enseñanza primaria que los que no. Respecto a la escuela secundaria, 2.837.643 no completó su escolaridad; mientras que 2.720.752 la completaron. Son más las personas que no completaron sus estudios de los que si lo hicieron. Fuente: Censo 1991



Censo de 1991 permiten señalar que, bajo la retórica de la igualdad, el alfonsinismo continuó sosteniendo un sistema educativo que quitó el acceso a la escuela a los sectores populares. O si lo permitía lo realizaba de forma desigual. Existía una igualdad formal de derechos pero no se veía acompañada de una democratización educativa; niños y jóvenes de las mayorías sociales siguieron privados del derecho a la educación. Los cambios introducidos en la educación por el gobierno democrático fueron restringidos en su aspiración y conservadores en su alcance. El alfonsinismo intentó corregir los defectos heredados del período dictatorial, pero no produjo cambios profundos. Mantuvo en el sistema educativo el principio de privilegio y confinó a los sectores populares a una escuela segmentada y diferenciada. Esta situación de desigualdad educativa entra en contradicción con el discurso pedagógico orientado a la construcción de una educación en y para la democracia. Se buscaba formar para la democracia y al mismo tiempo se inhibió la constitución de los sectores populares como sujetos políticos de la democracia. Se propusieron remediar los peores efectos del terrorismo de Estado, sin eliminar, los fundamentos causales antagónicos y profundamente enraizados. Durante la administración alfonsinista el significado de la *igualdad fundamental* no pasó de ser un *principio orientador* general válido a ser una *realidad social*. El alfonsinismo no confrontó y superó las relaciones sociales funestas estructuralmente consolidadas de la desigualdad material y sociopolítica heredada de la dictadura (Mészáros, 2008). Contrariamente, las políticas ejecutadas por el gobierno alfonsinista estuvieron enmarcadas en la “*defensa del canon fundacional*”<sup>21</sup>. Se conservó la asimetría característica del sistema educativo argentino; el cambio significativo supuso una perpetuación de lo existente. Con la democracia unos *comieron, se educaron y se curaron* a costas de otros. La recuperación de la democracia significó que el analfabetismo se reincorporara al debate educativo público y que constituyera, en el marco de la construcción de una nueva hegemonía, un campo privilegiado para la construcción del proyecto refundacional<sup>22</sup>. La implementación del PNA como política de Estado consistió en una política educativa diferenciada y focalizada en los analfabetos y los pobres, radicalmente diferente de aquellas destinadas a los sectores dominantes; y se sustentó en el histórico enfoque compensatorio de

---

<sup>21</sup> Pineau (2006) clasifica y analiza tres posiciones político-pedagógicas que se presentaron en la Argentina desde la segunda mitad del siglo XX: la defensa del canon fundacional, la modernización excluyente y la modernización incluyente. La identificación de estas tres posiciones nos permite profundizar en la comprensión del escenario pedagógico recibido por el alfonsinismo. La defensa del canon fundacional consideraba que la crisis por la que atravesaba el SIPCE era coyuntural (y no estructural), de allí que la solución al problema pasaría por retornar al modelo fundacional perdido. Contrariamente, el enfoque de la modernización excluyente expresaba que el modelo fundacional estaba agotado, de lo cual se desprendía que el Sistema de Instrucción Pública Centralizado Estatal debía ser totalmente reformado dado que la crisis era estructural (y no coyuntural). Esto último también lo consideraba la modernización incluyente, pero a diferencia de la excluyente, la incluyente proponía eliminar los elementos discriminadores y fortalecer los democratizadores del modelo fundacional.

<sup>22</sup> Recordemos que el PNA fue uno de los cuatro Planes de Acción implementados por el alfonsinismo.

la EDJA. Fue una política que no resolvió las desigualdades en las posibilidades de escolarización ni supuso una democratización de la educación. Tal es así, que el objetivo propuesto de erradicación total del analfabetismo no se cumplió; en 1991 -momento en que se realiza un Censo que evalúa estadísticamente la década- un millón de personas seguían siendo analfabetas<sup>23</sup>. Tampoco se revirtió el problema fundamental de la educación argentina, el denominado en el PNA “analfabetismo funcional”.

El PNA tendió a operar como una herramienta del gobierno para -en términos gramscianos- generalizar los valores particulares de un sector social al conjunto de la población y para la construcción del consentimiento necesario al orden social imperante en general, y al proyecto refundacional alfonsinista en particular. En el marco de un contexto de profunda desigualdad y de una retórica asentada en la igualdad, resultó necesaria la implementación de una herramienta para la aceptación de que todos somos iguales ante la ley. Resultaba necesario un proyecto que permitiera un proceso de interiorización de las condiciones de legitimidad del orden que se pretendía construir. *“Se trata de una cuestión de “internalización” por parte de los individuos de la legitimidad de la posición que les fue atribuida en la jerarquía social, junto con sus expectativas “adecuadas” y las formas “correctas” de conducta, estipuladas mas o menos explícitamente en ese terreno. Mientras la internalización consiga realizar bien su trabajo, asegurando los parámetros reproductivos generales del capital, la brutalidad y la violencia pueden relegarse a un segundo plano (aunque de ningún modo abandonarse definitivamente), puesto que son modalidades costosas de imposición de valores, como de hecho ha revelado el desarrollo capitalista moderno. Solo en períodos de crisis aguda vuelve a prevalecer el arsenal de brutalidad y de violencia, como modo de imponer valores. Esto ha quedado demostrado últimamente por la tragedia de decenas de miles de desaparecidos en Chile y la Argentina”* (Mészáros, 2008).

La exhaustiva lectura de los materiales del PNA<sup>24</sup>, la reconstrucción de sus fundamentos, los objetivos propuestos, nos provoca pensar que el PNA se inscribe en la matriz sarmientina de la educación, en el sentido que busca formar a los adultos como sujetos industriuosos, reproductores materiales del orden social y consumidores de fórmulas político-sociales elaboradas por las clases dirigentes (Puiggrós, 1998). Al igual que en el momento de la

---

<sup>23</sup> Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991, 956.749 de la población de 10 años y más era analfabeta. Esto representaba el 3,7% de la población. En 1980 era el 6,1% (1.184.964 personas). La pregunta del Censo 91 para relevar la condición de analfabetismo era “¿Sabe leer y escribir?”.

<sup>24</sup> Ministerio de Educación y Justicia (1985). *Plan Nacional de Alfabetización*. Bs. As.; Ministerio de Educación y Justicia (1985). *Cartilla de Unidad Nacional: lectura y escritura*. Bs. As.; Ministerio de Educación y Justicia (1985). *Cartilla de Unidad Nacional: matemática*. Bs. As.; Ministerio de Educación y Justicia (1985). *Manual de Instrucciones para el Alfabetizador*. Bs. As.

constitución de los Estados nacionales, el dominio de la lectura y la escritura operan en el PNA como un dispositivo para la producción de sujetos políticos “civilizados”, en este caso, acordes con el nuevo orden democrático en construcción. Es decir, el sujeto pedagógico construido en el PNA significó una sinonimia entre alfabetizado igual a civilizado, en la acepción más sarmientina de la fórmula. Podemos enmarcar, por tanto, al PNA dentro de lo que Puiggrós (1998) denomina el discurso de la “Instrucción Pública”. El PNA se presentó como un mecanismo de igualación ocultando las vinculaciones existentes entre la desigualdad educativa y la desigualdad económica-social. La constitución del “ciudadano democrático” que el PNA pretendió se hizo desde un Estado que continuó profundizando las políticas regresivas de la dictadura. El PNA buscó alfabetizar a los jóvenes y adultos en una concepción predominante (conforme) del mundo, en la línea del sostenimiento de las condiciones de vida (y no del cambio). De allí que podemos pensar que el significado de democracia sustentado por el gobierno alfonsinista y enseñado en el PNA se circunscribió, en términos de Mészáros (2008) a la “*legitimación constitucional democrática del Estado*”. Podríamos concluir, entonces, sugiriendo que el objetivo supremo se cumplió: se conformó a los educandos para y en la democracia; pero, para y en cierta concepción y experiencia de democracia, la republicana, representativa, defensora de las libertades individuales y por sobre todo injusta y desigual.

## **Bibliografía**

- Aboy Carlés, G. (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina*. Rosario: Homo Sapiens.
- Beltrán, G. (2006). La génesis de las reformas estructurales. En Pucciarelli, A. (coord.) *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Bs. As.: Siglo XXI.
- Borón, A. (1991). *Memorias del capitalismo salvaje. Argentina de Alfonsín a Menem*. Bs. As.: Ediciones Imago Mundi.
- Briscioli, B. (2008). *Las políticas de enseñanza de lectoescritura inicial que devinieron con la recuperación democrática. Un aporte para el estudio de la `década olvidada´*. Tesis de Maestría en Políticas Sociales FSOC, UBA.
- Brusilovsky, S. (2006). *Educación escolar de adultos. Una identidad en construcción*. Bs. As.: Novedades Educativas.
- Campione, D. (2008). *Para leer a Gramsci*. Bs. As.: CCC.
- Carli, S. (2006). La cuestión de la infancia. Entre la escuela, la calle y el shopping. Bs. As.: Paidós.
- Castellani, A. (2006). Los ganadores de la ‘década perdida’. La consolidación de las grandes empresas privadas privilegiadas por el accionar estatal. Argentina 1984-1988. En Pucciarelli, A. (op.cit.).
- Chartier, A.M. (2008). *Enseñar a leer y escribir. Una aproximación histórica*. Bs. As.: FCE.
- Cucuzza, R. (comp.) (1996). *Historia de la educación en debate*. Bs. As.: Miño y Dávila.
- Cucuzza, R. y Pineau, P. (2004). *Para una historia de la enseñanza de la lectura y la escritura en Argentina. Del catecismo colonial a La Razón de Mi Vida*. Bs. As.: Miño y Dávila
- Duschatzky, S. (1999). *La escuela como frontera*. Bs. As.: Paidós.
- Feldman, A. (1993). *Estado y educación no formal de adultos*. Informe preliminar de beca de iniciación CONICET.
- Ferreiro, E. (1986). *Proceso de alfabetización. La alfabetización en proceso*. Bs. As.: CEAL.
- Ferreiro, E. (1989). *Los hijos del analfabetismo. Propuestas para la alfabetización escolar en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Freire, P. (1995). *Pedagogía del oprimido*. Bs. As.: Siglo XXI.
- Gramsci, A. (1981). *La alternativa pedagógica*. México: Fontamara.
- Heredia, M. (2006). La demarcación de la frontera entre economía y política en democracia. Actores y controversias en torno de la política económica de Alfonsín. En Pucciarelli, A. (op.cit.).
- Hilb, C. (1990). *Promesa y política. Promesas traicionadas y transición democrática*. Bs. As.: Policopiado.
- Llomovate, S. (1989). *Analfabetismo y analfabetos en Argentina*. Bs. As.: Cuadernos FLACSO, Miño y Dávila.

- Lozano, C. (1998). La economía argentina luego de la dictadura. En Blaustein, E. y Zubieta, M. *Decíamos ayer. La prensa argentina bajo el proceso*. Bs. As.: Colihue.
- Mariátegui, J.C. (2004). *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Bs. As.: Gorla.
- Martinis, P. y Redondo, P. (Comps.) (2006). Igualdad y educación. Escrituras entre (dos) orillas. Bs. As.: Del estante editorial.
- Mészáros, I. (2008). *La educación más allá del capital*. Bs. As.: Siglo XXI.
- Ortiz, R. y Schorr, M. (2006) Crisis del Estado y pujas interburguesas. La economía política de la hiperinflación. En Pucciarelli, A. (op.cit.).
- Ortiz, R. y Schorr, M. (2006) La economía política del gobierno de Alfonsín: creciente subordinación al poder económico durante la «década perdida». En Pucciarelli, A. (op.cit.).
- Pineau, P., Mariño, M., Arata, N., Mercado, B. (2006). *El principio del fin. Políticas y memorias de la educación en la última dictadura militar (1976 – 1983)*. Bs. As.: Colihue
- Pucciarelli, A. (2006). Declinación política y degradación institucional de la joven democracia. La cuestión militar durante la primer etapa de la presidencia de Raúl Alfonsín”. En Ansaldi, W. *La democracia en América Latina. Un barco a la deriva*. Bs. As.: FCE.
- Pucciarelli, A. (Coord.) (2006). *Los años de Alfonsín*. Bs. As.: Siglo XXI.
- Puiggrós, A. (1980). *La educación popular en América Latina*. Bs. As.: Miño y Dávila.
- Puiggrós, A. (1990). *Sujetos, disciplina y currículo en los orígenes del sistema educativo argentino (1885-1916)*. Bs. As.: Galerna.
- Puiggrós, A. (1994). Presencias y ausencias en la historiografía pedagógica latinoamericana. En: Cucuzza, H. (comp.) *Historia de la Educación en Debate*. Bs. As.: Miño y Dávila.
- Rodríguez, L. (1991). La educación de adultos en la Argentina. En Puiggrós, A. *Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo*. Bs. As.: Galerna.
- Rodríguez, L. (1992). La educación de adultos y la construcción de su especificidad. En Puiggrós, A. *Escuela, democracia y orden 1916-1943*. Bs. As.: Galerna.
- Rodríguez, L. (1996). Educación de adultos y actualidad. Algunos elementos para la reflexión. En *Revista del IICE* N°8. Bs. As.: Miño y Dávila.
- Rodríguez, L. (2008). *Situación presente de la educación de jóvenes y adultos en América Latina y el Caribe*. México: CREFAL.
- Sirvent, M.T. (1999). *El proceso de investigación*. Cuadernos de Cátedra OPFYL, Facultad de Filosofía y Letras UBA, Bs. As.
- Sirvent, M.T. (1999). Jóvenes y Adultos y educación en la Ciudad de Buenos Aires. *Revista del IICE*, Año X, N° 18. Bs.As.: Miño y Dávila.
- Sirvent, M.T. (2008) *Educación de adultos: investigación, participación, desafíos y contradicciones*. Bs.As.: Miño y Dávila.
- Sirvent, M.T.; Toubes, A.; Llosa, S. y Topasso, P. (2005) *Nuevas leyes, viejos problemas en EDJA. Aportes para para el debate de la ley de educación desde una perspectiva de educación permanente y popular*.
- Sirvent, M.T; Toubes, A.; Santos, H.; Llosa, S. y Lomagno, C. (2006) *Revisión del concepto de educación no formal*. Bs. As.: Cuadernos de cátedra de educación no formal-OPFYL; Facultad de Filosofía y Letras UBA.
- Southwell, M. (2002). Una aproximación al proyecto educacional de la Argentina post-dictatorial: el fin de algunos imaginarios. *Cuaderno de Pedagogía* N°10. Rosario.
- Southwell, M. (2006). Con la democracia se come, se cura y se educa...Disputas en torno a la transición y las posibilidades de una educación democrática. En Camou, A.,
- Tedesco, J. (1982). Educación y sociedad en la Argentina (1880 – 1900). Bs. As.: CEAL.
- Tiramonti, G. y Nosiglia, M.C (1998). *La normalización educativa de la transición democrática*. Bs. As.: Cuadernillo de OPFYL.
- Torres, R.M. (1991) Alfabetización de adultos y democracia. En Osorio, J. *Educación de adultos y democracia*. Madrid: Popular.
- Torres, R.M. (2008). Reseña bibliográfica. Alfabetización de niños y adultos. Textos escogidos. *Revista Latinoamericana Lectura y Vida*, año 29, núm. 2, Bs. As
- UNESCO (1996). *Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1994: proyecto principal de educación*.
- UNESCO (2001). *Balance de los 20 años del proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Vommaro, G. (2006). Cuando el pasado es superado por el presente: las elecciones presidenciales de 1983 y la construcción de un nuevo tiempo político en Argentina. En Pucciarelli, A. (op.cit.).
- Weinberg, G. (2005). *Palabras de Pablo Pineau en nombre del profesor Gregorio Weinberg, en la inauguración de CIHELA 2005*.

## Documentos

- Aguerro, I. (1988). *Una nueva educación para un nuevo país 1 y 2*. Bs. As.: CEAL.
- Baigorria, N. (1984). Lineamientos generales del Plan Nacional de Alfabetización Funcional. En *Revista de Educación Cultural* N° 1. Bs. As.
- Baigorria, N. (2006). Gloria y ocaso del PNA. *La Nación*.
- Baigorria, N.(1987). *Alcances y limitaciones de la practica alfabetizadora en Argentina*. Bs. As.
- Baigorria, N.(2004). Con la democracia se alfabetiza. *La Nación*.
- Braslavsky, C. (1983). *La situación educativa heredada*. Bs. As.: FLACSO.
- Braslavsky, C. (1985) *La discriminación educativa en Argentina*. Bs. As.: FLACSO, Grupo Editor Latinoamericano.
- Braslavsky, C. (1986). *La transición democrática en educación*. Bs. As.: Centro de Estudios de Cultura y Sociedad.

- Braslavsky, C. y Filmus, D. (1986) *Algunos límites de la democratización del sistema educativo*.
- Braslavsky, C. y Filmus, D.(Comps.) (1988). *Respuestas a la crisis educativa*. Bs. As.: Editorial Cántaro/FLACSO-CLACSO.
- Braslavsky, C. y Krawczyk, N. (1988). *La escuela pública*. Bs. As.: Cuadernos FLACSO. Miño y Dávila.
- Brasil y Uruguay. Santiago de Chile*. OREALC-UNESCO.
- Braslavsky, C; Tedesco, J.C.; y Carciofi, R. (1985) *El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976-1982*. Bs. As.: FLACSO.
- Filmus, D. y Braslavsky, C. (1985). *Primer año en el colegio secundario y discriminación educativa*. Bs As.: FLACSO
- Filmus, D. y Braslavsky, C. (1986). Obstáculos a la democratización del sistema educativo. *Serie Materiales de Difusión del Área de Educación y Sociedad* N°2. Bs As.: FLACSO.
- Gentili, P. (1989). De cómo lo obrero tiene a evitar problemas que le exijan un pensamiento abstracto. Una crítica al Plan Nacional de Alfabetización. Bs. As.
- Hillert, F., Paso, L., Cucuzza, R., Nacimiento, R., Zimmerman, L. (1985). *El sistema educativo argentino. Antecedentes, formación y crisis*. Bs As.: Cártago.
- MEyJ (198?). *Nivel educacional de la población y analfabetismo*. Bs. As.
- MEyJ (1984). *Política educacional en marcha: período 10 de diciembre 1983/84*. Bs. As.
- MEyJ (1985). *Cartilla de Unidad Nacional: lectura y escritura*. Bs. As.
- MEyJ (1985). *Cartilla de Unidad Nacional: matemática*. Bs. As.
- MEyJ (1985). *Manual de Instrucciones para el Alfabetizador*. Bs. As.
- MEyJ (1985). *Plan Nacional de Alfabetización*. Bs. As.
- MEyJ (1985). *Proyecto principal de educación en América Latina y El Caribe: sus objetivos, características y modalidades de acción*.
- MEyJ (1987). *Informe progresos bienio 1986/1987: Proyecto PREDAL-ARGENTINA*
- MEyJ; Baquero, R. (1987). *El pasaje del nivel primario al medio: la problemática del alumno*. Bs. As.
- MEyJ; CONAFEP; PReDAL; OEA (1985). *Informe progresos planes operativos [1984-1985]*. Bs. As.
- MEyJ; OEA (1984). *Informe final. Seminario taller sobre estrategias para el desarrollo del Plan Nacional de Alfabetización*. Bs. As.
- MEyJ; OEA (1986). *Documentos del PREDAL Argentina*. Bs. As.
- MEyJ; OEA (1986). *Documentos del proyecto regional de educación de adultos y alfabetización Argentina*. Bs. As.
- Ministerio de Economía (1980). *Censo Nacional de Población y Vivienda 1980*. Bs. As.
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Programación Económica. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (1991). *Censo Nacional de Población y Vivienda Censo 1991*.
- Ministerio de Educación (198?). *Analfabetismo 1980*.
- Paviglianiti, N. (1984). Acceso y permanencia de la población infantil en la educación. Diferencias regionales y sociales. En Riquelme, G. y Braslavsky, C. *Propuestas para el debate educativo*. Bs. As.: CEAL.
- Riquelme, G. y Braslavsky, C. (1984). *Propuestas para el debate educativo*. Bs. As.: CEAL.
- UNESCO (1981). *Proyecto principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- UNESCO (1987). *Informe final. Reunión de la red regional para la capacitación, la renovación y la investigación en los campos de la planificación y la administración de la educación básica y de los programas de alfabetización - REPLAD. 2*. Santiago de Chile.
- UNESCO · OREALC (1989). *Educación de adultos: la acción de la REDALF. Proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- UNESCO · OREALC · CREFAL (1986). *Taller regional para el fortalecimiento de la red regional de capacitación de personal y de apoyos específicos en programas de alfabetización*.