

**Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación
Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente
Área de Desarrollo Profesional Docente**

Cine y Formación Docente 2006

Miércoles 5 de octubre en Chilecito, La Rioja, jueves 19 de octubre en la Ciudad de Neuquén y viernes 3 de noviembre en la Ciudad de Formosa.

Enfoques políticos sobre la Niñez en la Argentina: 1980 a nuestros días

Por María Laura Eberhardt

Introducción:

Indagar en el lugar que la Niñez ocupó en la agenda política de nuestro país desde los años '80 hasta nuestros días, haciendo especial hincapié en el enfoque político dado a dicha cuestión (esto es, la manera de considerar o tratar tal temática por parte de las autoridades de gobierno), constituye un interesante desafío, en especial, a la luz de los recientes debates reabiertos en la materia.

El enfoque abarca tanto una mirada sobre la forma en la que los mandatarios políticos se dirigieron a este sector, es decir, desde qué percepciones conceptuales e ideológicas definieron sus estrategias y adoptaron sus medidas a ellos orientadas; como la dirección efectiva que tomaron las políticas y normativas que finalmente se impulsaron y aplicaron respecto de este grupo en sus diferentes planos (social, educativo, cultural, sanitario, entre otros).

A grandes rasgos, es posible distinguir tres focos de tensión centrales existentes sobre el tema. Por un lado, encontramos el tratamiento diferencial de tal cuestión en las diversas décadas involucradas. Mientras que en los años '80 predominó un amplio debate con respecto a las concepciones generales sobre la niñez, desde inicios de los '90 se dio prioridad a la problemática de la puesta en práctica de los acuerdos alcanzados a nivel internacional y local. El enfrentamiento puede entonces resumirse entre los llamados *discursos declarativos* vs. los *discursos preformativos* (Corea, 2001).

Por otro, la tensión aparece al interior de los enfoques normativos de la Niñez, representada aquélla en los términos de *Minoridad* vs. *Infancia*. En este sentido, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño marcó una divisoria de aguas clave

en el tratamiento estatal de los niños, desde una antigua consideración como objetos pasivos de protección y tutela hacia una nueva percepción como sujetos activos titulares de derechos.

Finalmente, y de gran relevancia en la actualidad, aparece la intensa discusión sostenida acerca del proyecto de la nueva *Ley de Educación Nacional* impulsado por el Poder Ejecutivo como política de Estado desde 2006, el que reinstala una vieja disputa que nos retrotrae a la antigua Ley 1420 (de 1884), mojón fundamental para la educación popular obligatoria, gratuita, gradual y laica, pasando por la posterior *Ley Federal de Educación* (1993), sancionada tras la definitiva descentralización del sistema educativo. Dicha controversia se inserta en el marco de la aguda crítica perpetrada contra las políticas neoliberales durante el decenio neoliberal previo.

De este modo, intentamos trazar el mapa general de las principales políticas diseñadas e implementadas desde las distintas esferas del poder estatal en relación con la niñez, un sector especialmente sensible de nuestra sociedad contemporánea.

Breve repaso desde la década de 1980 en América Latina (y Argentina)

Antes de entrar de lleno en el análisis de los tres tipos de tensiones que modelan la mirada política de la niñez desde los años ochenta en nuestro país, es de central relevancia ofrecer al interlocutor un panorama general de la situación histórico-política nacional del período, inserta en el contexto más amplio de la realidad latinoamericana, a los fines de facilitar una mejor comprensión del fenómeno en todas sus dimensiones.

La década de 1980 estuvo signada, en América Latina, por el proceso de transición a la democracia, protagonizado por países que, durante los años setenta, habían sido gobernados de facto por dictaduras militares. La principal y difícil tarea de los gobiernos de la transición era la de lograr consolidar un orden político estable.

Para alcanzar tan difícil meta, estos gobiernos buscaron incentivar la participación popular por medio del sistema formal de partidos, los nuevos esquemas institucionales y la reapertura del debate público sobre las diferentes temáticas concernientes a la sociedad. En este marco se insertaba la discusión impulsada en la Argentina sobre la situación de la niñez, en particular en torno a la problemática de los hijos de padres desaparecidos.

Si bien el objetivo de consolidación democrática fue alcanzado en términos aceptables, los países culminaron con un fuerte estancamiento económico y una pronunciada escalada inflacionaria. El llamado enfoque neoliberal de Washington pretendería ofrecer un camino de salida para la década siguiente. No obstante, a pesar de la aplicación de las recetas de estabilización, liberalización y privatización de la economía durante los noventa, los resultados fueron pobres.

En Argentina, la asunción de Alfonsín en 1983 marcó un hito central en la historia del país. La etapa inaugurada en esa fecha implicó un enorme desafío para toda la nación y, especialmente, para las autoridades entrantes, tras siete años ininterrumpidos de la más violenta dictadura militar. La tarea liderada por Alfonsín, en esta corta década de 1980, fue la de restablecer las instituciones republicanas y la convivencia democrática y pluralista. No obstante, el paso a la democracia resultó más complejo, más largo y más frustrante que lo imaginado (Sáenz Quesada, 2001): lo que se ganó en reconstrucción democrática se perdió en desarrollo económico y producción. La etapa concluyó con una profunda crisis económica e inflacionaria que adelantó el traspaso del mando presidencial a Carlos Menem, seis meses antes de la finalización del período alfonsinista.

Distinto fue el panorama en el decenio siguiente, en el que se iniciaron y concretaron las reformas estructurales del Estado bajo la presidencia de Menem, con el

objetivo prioritario de reducir el déficit fiscal y contener la inflación, en detrimento de la productividad y la competitividad de la economía. Como resultado de este proceso nuestro país heredó en la actualidad uno de los aparatos estatales de nivel nacional más pequeños del mundo, al menos en relación con su población, PBI y otros indicadores (Oszlak, 2000).

Algunas aclaraciones sobre las cuestiones de Minoridad e Infancia en nuestro país

Hablar de niñez en la Argentina actual implica entrar en un campo en el que subsistían, de forma contradictoria y conflictiva, dos tradiciones bien definidas. Por un lado, la concepción estatal de la niñez en tanto *minoridad*, plasmada en la recientemente derogada Ley del Patronato del Menor (1919) y, por el otro, la establecida en la Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989), con su nueva percepción sobre la *Infancia*. Ambas tradiciones arrastran un desarrollo histórico propio que es necesario recuperar brevemente a los fines de este trabajo.

Respecto de la primera, es posible rastrear sus orígenes hacia los fines del siglo XIX y comienzos del XX. El período 1916-1945 será clave en la conformación de los discursos iniciales dirigidos a la niñez en la Argentina. Uno de esos grandes discursos lo constituirá el referido a la *minoridad*, arraigado en el campo jurídico-social. En este discurso se construye la figura del “menor” referida a *“aquellos niños que no logran insertarse satisfactoriamente en el sistema económico-social y también de aquellos que el sistema educativo no logra retener y que se incorporan al trabajo o directamente a la calle”* (Carli, 1992: 101).

El modo en que los destinatarios de los discursos son nombrados o interpelados es central a la hora de identificar a un grupo social determinado y de otorgarle un cierto lugar en la trama de la sociedad, así como de idear, diseñar y ejecutar medidas destinadas a corregir/mejorar su situación dentro de la misma. La forma en que el Estado se “representa” (es decir, vuelve a hacer presente una entidad ausente) al grupo social constituido por la niñez, determina en gran parte el modo en que lo problematiza, junto al tipo de políticas que elabora en función de su

diagnóstico y a las instituciones que crea para llevarlas a cabo.

En este sentido, el título de *menor* designa a una persona en función de una carencia, de una falta. El significado que asume es el de una cualidad (en este caso la edad, asociada al uso pleno de la razón) que no se encuentra en cantidad suficiente (aunque sí en potencia). Asimismo, la condición de *minoridad* se establece en relación con un "otro" al que puede entenderse como *mayor*, encargado, por esto mismo, de proveer a su vida y seguridad durante el plazo que dure su carencia (hasta alcanzar la "mayoría de edad").

De este modo, la connotación que adquiere tal palabra para el Estado argentino de principios del siglo XX es la de una necesaria tutela, sustentada sobre la base de la carencia de edad y razón, lo cual impide al niño hacerse cargo de las consecuencias de sus decisiones. No obstante, unida a esta primera carencia, el término *minoridad* se asocia también a una segunda falta, y es la relativa a la ausencia o la problematización que se observa en los padres (tutores naturales) del niño en cuestión. Ante esta segunda ausencia, el Estado, en un rol paternalista, tomará a su cargo el cuidado de estos *menores*. La figura del menor recaerá, por tanto, sobre la niñez de bajos recursos, alejada del circuito "normal" de escolaridad de las familias "pudientes".

Esta concepción, vinculada al término negativo *minoridad*, se reflejará en el tipo de normativa adoptada en este campo. Ya desde comienzos del siglo XX esta forma de concebir a un sector de la niñez por parte del Estado, se vio encarnada en el sistema de atención-internación de menores.

En términos concretos, fueron principalmente dos las leyes sustentadas en la lectura de la niñez en tanto minoridad susceptible de tutela estatal: la Ley del Patronato de Menores y la ley de Trabajo de Mujeres y Niños.

La Ley del Patronato, de 1919, "*constituye uno de los primeros hitos legales que tocan a la niñez y que podríamos afirmar codifica el campo de la minoridad*" (Carli, 1992: 105). Esta ley regulaba básicamente cuestiones referidas a la patria potestad y a la tutela de niños abandonados, y estatuyó la formación de un circuito diferenciado.

Fue impulsada por un pedido conjunto de varios sectores (el Patronato de la Infancia,

jueces, defensores de menores, la Sociedad de Beneficencia) en pro de una ley de protección a la infancia. Su contenido apuntaba al control de menores impúberes, a la penalización-reforma de los menores adultos, a la prevención-tutela de menores abandonados en establecimientos de asilo y a la atención de los padres de niños por nacer. Los impulsores de esta ley presionaban por la creación de un "dispositivo particular de vigilancia de menores" (Carli, 1992: 108) y de asistencia.

De este modo, "*el estado se convierte en autoridad y responsable principal de la situación del menor*" (Carli, 1992: 111), tomando a su tutela definitiva bajo el Patronato del Estado nacional o provincial, a menores abandonados (a cuyos padres o responsables directos les hubiera sido retirado el goce de la patria potestad sobre los mismos).

Finalmente, no podemos descuidar el hecho de que fueron en mayor medida los sectores oligárquicos y otros vinculados a la Iglesia los que tomaron a su cargo el reclamo proveniente de sectores sociales y políticos; estrategias anarquistas, socialistas y liberal-democráticas; y dieron dicha orientación a la ley del Patronato. Como se verá aún casi ochenta años después, serán nuevamente los sectores más conservadores de la sociedad y la política argentina quienes aparecerán profundamente comprometidos con esta normativa: así como en un primer momento intervinieron para instalarla, posteriormente lo harán para oponerse a su derogación o para proponer reformas de bajo vuelo.

En segundo lugar, y como complemento de la anterior, aparece la Ley de Trabajo de Menores y Mujeres, también reflejo y producto de la concepción estatal de minoridad. Aquellos niños que, privados de la opción laboral (ahora penada por ley) eran arrojados nuevamente a las calles, terminaban, casi con seguridad, bajo el asilo tutelar del Estado. No obstante, el abuso del trabajo infantil por parte de la Sociedad de Beneficencia permanecía al margen de las restricciones de dicha normativa.

A través de esa regulación, se prohibía una fuente de sustento del menor y su familia pero sin la contrapartida de provisión de alternativas viables para su reinserción positiva en la sociedad: "*Frente al no trabajo, la opción podía ser el vagabundeo, la*

mendicidad, el abandono por parte de los padres, la institucionalización; pero también el delito" (Carli, 1992: 118). Nuevamente, la postura que asume el Estado frente a la cuestión de la niñez de bajos recursos o en situación de calle, es siempre desde una perspectiva negativa de vigilancia, tutela y disciplinamiento, lejos de ofrecer propuestas factibles para su desarrollo, ejercicio de sus derechos y fomento de sus capacidades. El significado de minoridad resulta asociado en particular al sector específico de los niños considerados "peligrosos" dentro del conjunto de quienes no han alcanzado la mayoría de edad, siendo objeto de políticas tutelares tanto preventivas como punitivas por parte del Estado (Núñez, 2003).

Muy diferente será la lectura propuesta por la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN) convocada por la ONU en el año 1989. Dicha Convención reconoce el derecho del niño a la representación propia y a expresarse con libertad, así como el deber (de los adultos) de dar oportunidades para que sea escuchado. Reconoce lo que se denomina como "el interés superior del niño" y concede a este último un status de sujeto (activo) de derechos, opuesto a la visión previa que designa en él un mero objeto (pasivo) de tutela y asistencia.

En nuestro país, dicha Convención fue ratificada en 1990 y, en 1994, adquirió rango constitucional al ser incorporada, a través de la reforma, a nuestra Constitución Nacional. Esta incorporación implica un compromiso internacional a adecuar la legislación interna y las políticas de acuerdo con lo establecido por ese Tratado para la Infancia (Pautassi, 2003).

Restaría por analizar si la adhesión a los principios de la Convención logró, en términos prácticos, reales y concretos, dar forma a un nuevo tipo de institucionalidad respecto de la niñez en la Argentina, esta vez bajo la concepción de "infancia", en concordancia con el compromiso asumido bajo la nueva normativa.

Varios indicios de fácil aparición nos permiten intuir, sin embargo, que, a pesar de la obligatoriedad recaída tanto sobre todo tipo de poderes públicos como por sobre individuos y organismos particulares (padres, tutores, instituciones de menores) de observar y cumplir lo estipulado por la Convención, son magros los resultados

obtenidos hasta el momento en materia de niñez.

La Representación de la Niñez

Como hemos sostenido, por "representar" entendemos el hecho de "volver a hacer presente una totalidad ausente". El primer gran teórico de la política en brindar un completo y sistemático tratamiento de dicho concepto fue el filósofo inglés Thomas Hobbes quién sostenía que es el soberano, en tanto intérprete de los actores, quien otorga un sentido último a las palabras del mandato: "*Auctoritas non veritas facit legem*". Asimismo, Ernesto Laclau (1996), nos habla de la representación como un proceso en el que el representante sustituye y simultáneamente encarna al representado.

Cuando hablamos de las democracias modernas, nos encontramos con dos elementos centrales que constituyen los fundamentos básicos de los sistemas representativos de gobierno: las elecciones y los partidos políticos. La representación política de la niñez concierne a individuos menores de edad y, por esta razón, carentes del goce de los derechos políticos que tienen los adultos como ciudadanos plenos. La representación de las demandas de los niños se convierte, ya no en algo que estos puedan iniciar activamente por sí mismos a través de la elección de quienes, a su criterio, mejor representarán sus intereses, sino que deben recibirla en forma pasiva e indirecta, permaneciendo a la espera de que sean los gobernantes u organizaciones de la sociedad civil quienes formulen sus necesidades y ejecuten sus pedidos.

Los niños carecen de herramientas institucionales concretas para presentar sus demandas y exigir una respuesta de los gobernantes, mucho menos aún de asumir por sí mismos, en persona, su propia representación en el interior de las instancias legítimas de toma de decisiones. Por el contrario, dependen de la circunstancia externa de que alguien más (un tercero de diferente condición) tome a su cargo la formulación y presentación de sus pedidos, que ni siquiera son ya verdaderamente propios.

En el mismo sentido, cabe recordar que la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce a éste la libertad de la representación propia. No obstante, se

advierte una serie de problemas de la representación “adulta” de los “niños”, cristalizada en diferentes esferas, organismos y políticas; más aún en un contexto de fuerte agravamiento de las condiciones de existencia de la niñez argentina (Carli, 2003: 81). La sociedad infantil sería hoy menos representable desde un discurso unívoco debido a su mayor fragmentación y heterogeneización, lo que dificulta pensar en un sujeto “niño” único en un sentido homogéneo. Asimismo, se asiste en la actualidad a una multiplicación de las representaciones de la infancia de tipo estético: *“la inexistencia o precariedad de los mecanismos de interpelación política es suplantada/reemplazada por la producción de representaciones visuales que ofrecen signos universales que hibridizan o neutralizan las experiencias históricas de sectores de la población infantil”* (Carli, 2003: 83).

Es por ello que, cuando nos referimos a la representación política de la niñez, estamos involucrando dos relaciones de asimetría: por una lado, entre representante y representado, propia de este tipo de vínculo; pero, por otro entre la condición de minoridad del representado y la mayoría de edad de su representante (Carli, 2003:84).

La representación política de la niñez constituye entonces un tema de debate de difícil solución, cuya complejidad e importancia no es posible soslayar al momento de abordar el tratamiento político e institucional que se confiere a este sector de la sociedad.

Enfoques políticos sobre la Niñez

Discursos declarativos vs. discursos performativos.

Con el advenimiento de la democracia, la problemática de la Niñez se puso en discusión, muy vinculada al debate sobre los Derechos Humanos (por ejemplo, el derecho a la identidad reivindicado por las Abuelas de Plaza de Mayo y la denuncia por los chicos secuestrados y nacidos en cautiverio durante la dictadura). La gravedad de los abusos cometidos por el gobierno involucró la participación de organismos de derechos humanos de alcance internacional, los que asumieron un rol preponderante en tal discusión. Por su parte, la organización Abuelas de Plaza de Mayo fue uno de los

referentes locales en la lucha por la recuperación de sus nietos desaparecidos, el esclarecimiento de dichos crímenes, y el juicio a sus responsables.

Dentro de la campaña electoral presidencial de 1983, los partidos políticos argentinos no fueron indiferentes a tal situación. El retorno a la democracia y su necesario afianzamiento, unidos a un general pedido de Justicia, fueron aspectos cruciales y siempre presentes en las plataformas de las diferentes tendencias partidarias. Por mencionar algunos ejemplos, el Partido Intransigente subrayaba la necesidad de “solucionar la indefensión jurídica y social de los hijos de los detenidos-desaparecidos, los problemas de filiación, patria potestad y tutela”, y prometía “utilizar todos los medios del Estado para lograr la restitución de los niños secuestrados o nacidos en cautiverio a sus legítimas familias”. Por su parte, el Partido Comunista también asumía que “la vigencia de un régimen verdaderamente democrático supone resolver sin demora los problemas más urgentes (como el) esclarecimiento de la situación de los desaparecidos y bebés nacidos en cautiverio”.

En el año 1989 fue aprobada la Convención Internacional por los Derechos del Niño en las Naciones Unidas. Antes de esa sanción se habían llevado a cabo numerosos debates y encuentros en diversos países del mundo, en muchos de los cuáles nuestro país, subsumido bajo un régimen autoritario, no pudo participar abiertamente. Sin embargo, en el período que va de 1983 a 1989, se iniciaron algunas discusiones vinculadas a la temática de la niñez como, por ejemplo, la del Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos (MEDH) que abogó concienzudamente por el paradigma de la protección integral, el cual concebía a todos los chicos como sujetos de derechos. Dicho Movimiento logró, además, crear una primera Defensoría de la Niñez en 1986, que trabajaba evitando el circuito judicial del patronato.

Durante los años noventa pueden observarse aún algunas reminiscencias de la discusión sobre los derechos humanos, por ejemplo, en la plataforma electoral presidencial de Alianza Sur, de 1995 donde se preveía la “anulación de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida y de los indultos a los responsables del genocidio”,

junto al “esclarecimiento de las desapariciones y el castigo a los culpables”. Por su parte, Izquierda Unida, en su campaña de 1999, clamaba por la eliminación de las mismas leyes y de los indultos, unido a un pedido de cárcel para los genocidas.

Sin embargo, si lo propio de la década de los ochenta era el debate ideológico en el nivel internacional (y, en menor medida, nacional) sobre las nuevas definiciones con respecto a la niñez, lo que caracterizará al decenio siguiente será la implementación de políticas y acciones concretas tendientes a aplicar, dentro de los límites de cada Estado, lo finalmente concertado en la mencionada Convención de 1989, bajo su supervisión.

A partir de la adhesión de nuestro país a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (año 1990), el Estado argentino asumió el compromiso de adoptar las medidas necesarias para hacerla efectiva. Tales acciones serían luego supervisadas periódicamente por el Organismo Mundial creado para tal fin (el Comité de los Derechos del Niño) ante el cual debían presentarse los correspondientes informes.

Dentro de las acciones llevadas a cabo por el gobierno justicialista en el período 1989-1999, se encuentra la creación por decreto del Consejo Nacional del Menor y la Familia dentro del Ministerio de Salud y Acción Social, que reemplazaba a la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia. Entre sus principales fines figuraban los de ejecutar las funciones que incumbían al Estado Nacional en materia de promoción y protección integral de la minoridad y la familia; adoptar medidas para la consolidación de la familia; coordinar la participación de otras instituciones; y promover la investigación y capacitación en materia de menores y familia. La doctrina que sustentaba este nuevo Consejo provenía de la Declaración sobre los Derechos del Niño de 1989, y de “la responsabilidad conjunta de la familia, la comunidad y el Estado respecto de las jóvenes generaciones”

Dicho Consejo incluía varias direcciones y secretarías encargadas a su vez de desarrollar programas de bienestar para el menor y la familia (como la Dirección de Prevención del Abandono y Maltrato, la Dirección de Tratamiento Familiar, entre otras), y debía también presentar los informes oficiales al Comité de los Derechos

del Niño (como el Informe Inicial de 1992 y el Informe Complementario de 1994).

Todas estas políticas se implementaron desde la cooperación técnica entre las provincias por medio del Acuerdo Federal de Protección del Menor y la Familia. Muestra de ello fue el desarrollo de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Federal de Protección del Menor y la Familia (1992) en cumplimiento de la ley 23.849 ratificatoria de la Convención.

Si bien las políticas descriptas no excluyen el accionar concreto en beneficio de la niñez por parte del gobierno radical durante el período 1983-1989 (como el Plan Alimentario Nacional, la creación de un Organismo de Protección dentro del Ministerio de Salud y Acción Social, el impulso de la Comisión Nacional de Alfabetización Funcional y Educación Permanente, entre otros), así como tampoco ignora los diferentes debates desarrollados durante la década menemista relativos a la niñez (como los Congresos Federales sobre la Infancia y la Adolescencia; las jornadas, conferencias, congresos y seminarios sobre la Protección del Menor y la Familia realizadas desde el año 1990, la Jornada sobre el Programa de Libertad Asistida de 1996, etc.), lo que predomina en la década de los ochenta con respecto a la temática de la niñez, es un tipo de discurso al que podemos llamar “declarativo”, en tanto que en los años noventa adquiere preponderancia un discurso más cercano al “performativo”.

Retomando ahora la conceptualización de Cristina Corea (2001) acerca de los discursos declarativos y performativos, vemos que, mientras que el primero se limita a ofrecer una declaración sobre algún tema en particular sin proponer mecanismos de acción directa para llevar a cabo, el segundo, en cambio, busca en primera instancia ejercer una práctica concreta. Si bien el sentido que la autora otorga a ambas definiciones pertenece al campo específico de la semiótica, dichos conceptos pueden ser extrapolados, aunque bajo un nuevo sentido (en torno, esta vez, al enfrentamiento “discurso por el discurso mismo” vs. “discurso para la acción”), a nuestra caracterización del período. A partir del empleo de estas categorías, extraídas, por cierto, de otro ámbito, pretendo arrojar un poco de luz a la comprensión de ambos decenios.

Cabe aclarar que cuando se habla de “discursos declarativos” como lo propio de los años de la transición democrática, se intenta dejar de lado la carga valorativa negativa que dicha expresión puede suscitar en términos de “pasividad” o “inacción”; se pretende, en cambio, dar cuenta de lo emblemático de esos años en tanto reapertura del diálogo social y político con miras a restablecer los principios y sentar las bases necesarias para la restauración de la democracia.

Contrariamente, la asociación de los años noventa con los llamados “discursos performativos” toma en cuenta una forma de gobierno que se aparta de la búsqueda de consenso asumiendo un estilo de adopción de decisiones unilateral y ejecutivista característico de la década.

En este sentido, vemos que a partir de los ochenta se fue abriendo tímidamente en la Argentina el debate adormecido tras los cruentos años de la dictadura militar sobre los principales temas de incumbencia social. La problemática de la niñez pudo ser, entonces, abordada desde la discusión sobre los derechos básicos atropellados por tal gobierno; quedando en suspenso, sin embargo, toda la cuestión relativa al agente de tales derechos, sus características y el tipo de acciones concretas para llevar a cabo los consensos resultantes sobre cómo implementar determinadas políticas. Prevalció aquí un tipo de discurso “declarativo” en el que “la acción (era) el mismo hecho de decir” (Corea, 2001).

Por su parte, la década de los noventa privilegió un discurso “performativo” en tanto que promovió la institución, aunque de hecho no lo logró en medida suficiente, de una serie de prácticas concretas para la aplicación de lo acordado a partir de la Convención Internacional de 1989, orientado a ejecutar en la práctica lo “dicho”, aunque siempre bajo el estímulo y control del Organismo Mundial correspondiente.

Sobre este último punto cabe aclarar, no obstante, que si bien fueron creados organismos y diseñadas medidas para la implementación de la Convención en nuestro país, los resultados alcanzados han sido notablemente escasos, permaneciendo muy lejanos de lo deseado. Si bien el discurso oficial adquirió un formato más orientado a la acción, numerosos obstáculos y limitaciones, que demuestran una clara voluntad política

contraria a la Convención, trabaron la puesta en marcha final de estas iniciativas.

Si tomamos en cuenta ambos decenios, el resultado que salta a la vista es la formulación creciente de derechos y libertades para la niñez, con el paso progresivo de una concepción negativa de minoridad objeto de tutela, a otra positiva de infancia sujeto de derechos, pero sin llegar a la creación de un cuerpo legislativo específico realmente importante. Respecto de este punto, es claro el contraste existente, por ejemplo, en relación con el vecino Brasil, el que aprobó su Estatuto del Niño y del Adolescente a través de la ley federal N° 8.069, el 13 de julio de 1990 (García Méndez y Carranza, 1992: 127) en base a los principios de la Convención.

Tal como lo advierte Ruth Stanley, la situación real de los niños en la Argentina no ha mejorado significativamente (2002: 141) y la eficacia de la Convención fue escasa. Su denuncia pone de manifiesto que ni el carácter de sujeto de la ley ni la protección especial están garantizados en la realidad de los niños y jóvenes involucrados en el sistema penal del Estado, lo que se suma a la débil incidencia concreta de los derechos sociales y económicos en esta franja etaria (Ibídem). Frente a tal realidad la niñez ha dejado de ser un valor para la nación y de formar parte del imaginario de la misma (Carli, 1999: 109), hecho que se evidencia en la falta de cumplimiento político de los deberes del Estado y en el carácter contradictorio de sus políticas.

La Niñez en el marco normativo: Minoridad Vs. Infancia

Como hemos visto, la percepción de la niñez en los años ochenta supone una concepción de la *minoridad* tutelada y asistida por el Estado; ello implica, en términos de Corea, que el menor es una persona en desarrollo y que de algún modo no es (2001: 87). A este primer modelo paternalista donde el niño es objeto del Estado (Ley de Patronato de Menores, 1919) se contraponen, en los noventa, la doctrina de la protección integral adoptada a partir de la Convención Internacional, según la cual el niño es un sujeto pleno de derechos. Sin embargo, nuestro país, a pesar de haber adherido a la Convención, que en tanto tratado internacional sobre derechos

humanos posee jerarquía constitucional, no adaptó su legislación a los principios de la Convención (Stanley, 2002: 147). Coexistieron, por lo tanto, dos figuras legales contradictorias con un mismo referente.

Específicamente en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires la temática de la niñez es trabajada, a principios de este segundo decenio, dentro de una comisión del Consejo Deliberante denominada “Familia y Minoridad”, la cual, sin embargo, permanecía relegada en un lugar secundario. Desde las áreas institucionales y políticas los niños eran concebidos bajo el término *minoridad* (diferente al de *infancia*), el cual implicaba un recorte, cuyas figuras incluían chicos en situación irregular, de riesgo y en conflicto con la ley penal, tutelados por el Estado. Este abordaje establecía una delimitación muy fuerte entre los niños y bastante sesgada de la realidad; dentro de la cual, la comisión Familia y Minoridad se encargaba del grupo de niños sin familia y albergados en institutos y hogares de protección.

Tal tratamiento de la niñez dejaba ver en parte una serie de residuos autoritarios y paternalistas heredados de los gobiernos dictatoriales previos, pero, fundamentalmente, un conjunto de prácticas sistemáticas y habituales de los Estados que incluían (e incluyen) discursos y acciones violentas hacia los chicos desprotegidos, como bien lo señala Ruth Stanley. Por su parte, promediando los años noventa, comenzaría a fortalecerse la nueva perspectiva de la Convención.

A partir de 1996, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires dio un salto cualitativo importante. En el capítulo denominado, esta vez, *Infancia*, se planteaba una concepción de la niñez en sentido universal, de acuerdo con el paradigma de la protección integral, donde los niños eran concebidos como sujetos de derechos. También surgió la necesidad de crear un organismo especializado en Infancia y Adolescencia, el cual efectivamente se constituyó en el año 2000 (el Consejo de Niñas, Niños y Adolescentes, de la Ciudad de Buenos Aires).

Dentro de la nueva Legislatura porteña surgida tras la Convención Constituyente, se establecieron comisiones temáticas entre las cuáles se incluyó la llamada “Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud”. Esta nueva denominación denotaba una perspectiva más

amplia con respecto a la niñez, no siendo comprendida ya como minoridad en tanto franja de chicos ubicados por fuera de las pautas de “normalidad” del conjunto de niños de la sociedad.

Un último aspecto de importancia, se encuentra en la incorporación, a fines de los noventa de la división por género dentro del universo de la infancia. El tema de la niñez fue abordado durante mucho tiempo como un fenómeno unívoco, cuando, en realidad, dicho rótulo general incluía sectores muy heterogéneos en su interior. La problemática afrontada por las niñas es claramente diferente de la de los niños y está íntimamente relacionada con las construcciones culturales, la sexualidad, y el rol social específico asignado a cada género. Un claro ejemplo de los avances logrados en este punto es la incorporación de “las niñas” en el nombre del Consejo de la Ciudad Autónoma, lo que permite visibilizar claramente su papel y problemática propia y distinta de la de los Niños.

Legislación educativa: Ley Federal de Educación vs. proyecto Nueva Ley de Educación Nacional

Desde principios de 2006, el presidente de la Nación colocó como objetivo prioritario en su agenda de acción política la apertura e instalación en la sociedad de un amplio y profundo debate para el diseño y la formulación de un proyecto conjunto para una “Nueva Ley de Educación Nacional” que viniese en reemplazo de la antigua Ley Federal de Educación, aún vigente.

A los fines de comprender los alcances de tal iniciativa, debemos remontarnos hacia poco más de una década atrás, desde los orígenes mismos de la controvertida Reforma Educativa perpetrada en nuestro país durante los años noventa. Y es que en el marco de las políticas neoliberales y de reforma/achicamiento del Estado nacional implementadas por el gobierno menemista desde su asunción en 1989, se llevó a cabo el proceso de descentralización de las principales políticas sociales (educación y salud) y la transferencia de la prestación de dichos servicios desde las instancias gubernamentales nacionales hacia las administraciones provinciales y municipales, el que llegaría de la mano de una radical transformación concebida tanto en el modo

de comprender como de orientar la educación, que prevalecería en los años subsiguientes.

En efecto, previo a dicha reforma, durante el período de la transición democrática, la problemática de la educación había sido abordada de un modo mayoritariamente discursivo (en el sentido declarativo antes presentado), desde la revisión de la figura del educando cristalizada en el sistema educativo, la que, fiel a la herencia dictatorial, mantenía *“una concepción del alumno no como sujeto de aprendizaje sino como objeto de enseñanza y se asentaba en un supuesto de la homogeneidad del alumnado”*. Tales concepciones, se demostraban ya obsoletas ante su fracaso en la producción de un sujeto de la educación homogéneo y el recientemente arribado énfasis de las nuevas teorías sobre la infancia en la singularidad del niño en la experiencia escolar (Carli, 2006: 35). Por otra parte, el Congreso Pedagógico (1986) había incorporado otros temas más novedosos a la discusión, como lo eran la confrontación entre la educación pública y la educación privada, y entre el monopolio estatal y la mayor autonomía de las instituciones educativas, así como la introducción de valores religiosos en la escuela pública (: 36).

El siguiente decenio, en cambio, se convertiría en escenario de un cúmulo de reformas concretas (discursos performativos), materializadas, en el ámbito educacional, en una serie de leyes constitutivas de la llamada Reforma Educativa, las que avanzarían en completa línea de conformidad con el espíritu general de la nueva época. Efectivamente, tal como lo señalan Gerchunoff y Torre (1997), *“durante los años 1989-1990 el proceso de reformas estructurales del Estado se llevó a cabo sin tropezar con demasiadas resistencias. El miedo a la hiperinflación incrementó la tolerancia de los costos del ajuste, y la presencia de un liderazgo político de base popular en el gobierno neutralizó los focos de oposición. No obstante, la calidad de las reformas fue extremadamente pobre debido a que se realizaron bajo el imperativo de la emergencia económica”* (: 195). La transformación realizada por Argentina había sido tan profunda y veloz que bien podía considerarse como un gran “salto al vacío” de uno de los Estados de Bienestar más desarrollados de América Latina.

A partir de 1991 la estabilidad y el boom económico proveyeron incentivos positivos que, a pesar de su distribución desigual, garantizaron la continuidad de los respaldos políticos al ajuste estructural. De este modo, el diseño de las nuevas políticas de cambio se tornó menos conflictivo con la eficiencia y el crecimiento, e incluso se introdujeron correcciones parciales en las primeras reformas. Dentro de esta nueva fase existía una cuota mayor de negociación, en la que el gobierno actuaría como mediador entre las demandas del sector de los negocios y las finanzas y lo intereses de sus bases populares de apoyo.

Una de las dimensiones en las que más notablemente se operaría dicho cambio fue en la de la *nueva distribución y características del empleo público*, según la cual el “desguace” del Estado produciría numerosos impactos, como el nuevo esquema de división del trabajo entre el Estado Nacional, los estados subnacionales, el mercado y la sociedad en su conjunto. Pero aún más relevante había sido el impacto sobre el empleo público en las provincias y municipios, los que vieron acrecentadas sus dotaciones de personal tanto por las transferencias efectuadas desde la Nación hacia las áreas de salud, educación o vialidad, como por otros factores endógenos que impulsaron un fuerte crecimiento del empleo durante la década del noventa. Así, el empleo público provincial llegaría a ser cinco veces mayor que el nacional (Ozslak, 2000).

Junto con las modificaciones en el tamaño del Estado, las funciones a su cargo y la composición de las dotaciones de personal, otra reforma importante fue la *virtual desaparición de la presencia del Estado Nacional en el ámbito subnacional*. Una consecuencia inmediata sería que los gobiernos provinciales deberían hacerse cargo de nuevas responsabilidades así como de administrar un aparato institucional mucho más denso y extendido, pero sin haber adquirido las capacidades de gestión necesarias para ello; lo cual se traduciría en los altos grados de ineficacia demostrados en el cumplimiento de los programas de gobierno. La crisis económica de las provincias en el campo productivo, unida a los magros ingresos tributarios obtenidos de fuentes locales, incrementaron la dependencia de estos estados subnacionales

respecto de la coparticipación impositiva, de las transferencias y adelantos del gobierno nacional y de un creciente endeudamiento.

A partir de lo anterior, puede afirmarse que en los últimos diez años se produjo una “fuga” de empleo público del Estado nacional hacia los estados subnacionales: *“Las provincias y municipios se han constituido en fuertes empleadores, forzados por las transferencias unilaterales de gestiones desde la Nación, por las crisis de sus economías y por la continuada vigencia del nepotismo político. Por lo tanto, asegurar que se está en presencia de un “Estado mínimo” por el hecho de que el gobierno nacional se ha desprendido de dotación y funciones es negar, simultáneamente, la estatidad de los estados subnacionales”* (Oszlak, 2000: 4).

En el marco de la mencionada reforma del Estado, se introdujeron fuertes restricciones para el funcionamiento de casi todas las *políticas sociales* debido al deterioro de sus recursos específicos (ligados principalmente al impuesto a los salarios) y al elevado crecimiento de la demanda sobre sus prestaciones (por causa de la caída del ingreso personal). Según Lo Vuolo y Barbeito (1998) *“en este contexto, se va definiendo una dinámica perversa para el sistema de políticas sociales que, para colmo, ata cada vez más las oportunidades de vida de los ciudadanos a su inserción en la dinámica impuesta por los mercados”* (: 199).

Así, *“con el argumento de que el gasto social en Argentina es elevado e ineficiente, se generó un proceso de deslegitimación gradual de las instituciones de política social mediante la erosión de insumos claves para su funcionamiento”* (Ibidem). Dentro de las políticas aplicadas, se disminuyeron las remuneraciones al personal, se ajustaron los planteles, y se transfirieron las responsabilidades administrativas a otras jurisdicciones subnacionales pero sin los recursos adecuados.

Además, la deslegitimación de la política social por el lado de los recursos también se constató en el frente de los tributos generales. En efecto, no se había producido un crecimiento de los ingresos directamente recaudados por las provincias en correspondencia con las transferencias de gastos, lo cual implicaría una mayor dependencia por parte de las provincias y municipios respecto de los recursos fiscales de la Nación.

Por otra parte, el deterioro en la calidad de las *prestaciones sociales*, derivado tanto de los ajustes del gasto como de los recursos, promovió privatizaciones “de hecho” en las áreas sociales, cuyos mayores costos recayeron directamente sobre los presupuestos locales. De este modo, se impulsaron mecanismos de “recuperación de costos” y mayor autofinanciamiento por parte de las propias familias: entre 1970 y 1994, la proporción de ingresos que las familias destinaban al gasto en salud y educación se duplicó, pasando del 6% al 12% del ingreso total. Esta tendencia también había alcanzado a los grupos de menores ingresos, con el resultante de que tales cambios en el ambiente fiscal provocaron efectos directos en los propios ámbitos de vida de las personas.

Dentro del marco de tales reformas del Estado tendientes al “achicamiento” del aparato burocrático nacional y a la transferencia de funciones (sin los correspondientes recursos) a los ámbitos subnacionales (provinciales y municipales), se incluyeron modificaciones en las políticas sociales y, entre ellas, las educativas.

Como lo señalan Lo Vuolo y Barbeito, hacia fines de 1991 se dispuso la **transferencia** a las provincias de los establecimientos de enseñanza media que estaban bajo la jurisdicción nacional (**Ley 24.049**), junto a la de la educación superior no universitaria. Dichas transferencias se extendieron hasta el año 1995, momento a partir del cual las provincias y la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA) quedaron como responsables de la gestión de todos los servicios educativos, desde el Nivel Inicial hasta el Nivel Superior no Universitario.

Una de las consecuencias de la aplicación de dicha normativa fue la apertura a una profunda desigualdad en las inversiones en materia educativa (por ejemplo, de 1994 a 2000 Salta había invertido \$688 por alumno, mientras que Tierra del Fuego se extendería hasta alcanzar los \$2888)¹, debido a que *“el Estado Nacional dejó de ser responsable de la provisión del derecho a la educación para pasar a ser “evaluador” de los resultados que*

¹ Artículo “Con la nueva ley de educación argentina. La reforma contraataca”; La Fogata; 13 de julio de 2006; disponible en http://www.lafogata.org/06arg/arg7/arg_7-13.htm.

se alcanzaran por las acciones educativas realizadas en cada jurisdicción². Dicha provisión de la educación pasó a depender exclusivamente de los recursos de cada distrito, desigualmente afectados por la crisis, dejando en “*desigualdad educativa*” a la mayoría de la niñez y adolescencia³.

Así, en 1992 la **Ley de Presupuesto** transfirió a las distintas jurisdicciones la responsabilidad por la gestión, administración y financiamiento de las escuelas medias y las instituciones superiores no universitarias aún dependientes de la Nación⁴.

Seguidamente, la **Ley Federal de Educación** N° 24.195, promulgada en 1993 e implementada desde 1996, asignó al Estado “la responsabilidad principal e indelegable de fijar y controlar el cumplimiento de la política educativa”, al tiempo que cerró compromisos tendientes al incremento del gasto en la materia. Según dicha ley, las brechas de financiamiento que pudieran generarse respecto de las metas propuestas, deberían ser cubiertas “con impuestos directos de asignación específica aplicados a los sectores de mayor capacidad contributiva”. Sin embargo, la dificultad aparecía si se considera que el servicio educativo había pasado a ser responsabilidad casi excluyente de las provincias cuya potestad para el cobro de tributos estaba delegada en gran medida en la Nación.

Por otra parte, acorde con los novedosos enfoques de la niñez expandidos desde la Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989), la nueva normativa concretó la inclusión de los derechos de los educandos, de la mano del notable peso que la educación privada pasaría adquirir formalmente desde entonces a partir de la equiparación entre educación pública y educación privada, impartidas en “escuelas de gestión pública” y “escuelas de gestión privada” en forma correspondiente (Carli, 2006: 36). Y es que “*junto con la definición de los servicios educativos de gestión*

privada”, la ley define a la familia como “*agente natural y primario de la educación*”, reconociendo el derecho de los padres a la elección de la educación de sus hijos” (Ibídem).

De modo recurrente a lo largo del tiempo, la defensa del rol de la familia se hizo presente en cada discusión de relevancia en materia educativa en nuestro país. Embanderada primordialmente por la Iglesia Católica, la cuestión venía formando parte de la agenda de debate ya desde la Ley 1420 en el siglo XIX, del programa del Congreso Pedagógico en 1986 y del discurso político-educativo privatista pro libertad y anti regulación estatal en los años noventa (: 37).

En la misma línea, la **Ley Federal** se había orientado a desplazar la noción de “educación pública” por la de “educación básica”, en la medida en que la primera ponía el acento en la responsabilidad del Estado en el acceso a una educación común para todos los niños y se enmarcaba en significados políticos y culturales propios de una tradición del siglo XX (emancipación social e igualdad de oportunidades, en una sociedad integrada y con un cierto estatus cultural homogéneo en la población infantil con efecto “igualador”), mientras que la segunda, auspiciada por el discurso del Banco Mundial, se asociaba a la educación formal, primaria e infantil, en su búsqueda por la formación de competencias básicas (lectura, matemática, ciencias) como plataforma común para la niñez, funcional en su segmentación de la oferta educativa a la nueva sociedad crecientemente fragmentada y polarizada, con un sentido estratégico como espacio de contención social y diferenciación educativa (no democratizador), y más acorde con la equiparación recientemente implantada entre gestión pública y gestión privada (: 38).

Como sostiene Carli (: 41), “*la reforma educativa de la década de 1990, más que superar la homogeneidad cualitativa del sistema señalado a principios de esos años, provocó una mayor heterogeneidad*”. Lo que es más, afirma que “*el fin de la infancia moderna en la Argentina debería leerse también como resultado de políticas que desmantelaron o vaciaron de sentido los signos del pasado como el delantal blanco o el acceso democrático de todos los niños a los mismos bienes educativos, signos que al ser leídos exclusivamente como*

² Ídem.

³ Ídem.

⁴ Artículo “Venir a estudiar a la Argentina”, Secretaría de Políticas Universitarias – Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, disponible en http://www.ses.me.gov.ar/Servicios/Estudiar_en_Argentina/vea_resena.html

homogeneizantes o disciplinantes no fueron reconocidos como portadores de representaciones y experiencias de integración social” (Ibídem).

Dicha ley apuntaba a un cambio de la estructura del sistema, guiado por el modelo de la reforma española implementada en los años setenta⁵. De este modo, se creó la Educación General Básica (EGB), de diez años de duración, y el nivel Polimodal, de otros tres años. La EGB se componía de tres ciclos de tres años de extensión cada uno e incorporaba, por primera vez en la historia educativa argentina, un año de escolaridad pre-primaria a la enseñanza obligatoria. El último de los ciclos de la EGB se apropiaba de dos años previamente constitutivos de la antigua educación secundaria, la cual quedaba acotada a una formación trienal no obligatoria llamada Polimodal.

Así, los anteriormente siete años de escolaridad obligatoria se extendieron a diez, incluidos un año de pre-primaria (último año del nivel Inicial) para niños a partir de cinco años de edad y nueve de Educación General Básica, que implicaba el nivel Primario completo y otros dos años de Secundaria Baja. Por su parte, los últimos tres años de la antigua escuela media se transforman en un ciclo Polimodal (Secundaria Alta) no obligatorio, con cinco orientaciones diferenciadas. Finalmente, al igual que en la normativa previa, aparecía el Nivel Superior No Universitario (Terciario) y Universitario, a partir de los dieciocho años de edad. También se sumaban los Regímenes Especiales de Educación Especial, Educación de Adultos, y Educación Artística, orientados a atender las necesidades no contempladas por la estructura educativa básica; así como servicios complementarios de Estimulación Temprana, Jardín Maternal, Talleres Especiales, Alfabetización de Adultos, Formación Profesional y especialidades de Educación Artística.

“Esta modificación estructural del sistema educativo procuraba una adecuación a los requerimientos globales de esta época, a la vez que operaba en un contexto de

⁵ Artículo “Venir a estudiar a la Argentina”, Secretaría de Políticas Universitarias – Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, disponible en http://www.ses.me.gov.ar/Servicios/Estudiar_en_Argentina/vea_resena.html.

profundas transformaciones de la Argentina, que se alejaba fuertemente del modelo consolidado hacia mediados del siglo XX”⁶.

No obstante, la implementación de esta nueva estructura no fue igual en todas las jurisdicciones ni en todas sus etapas. Efectivamente, el primer año de escolaridad obligatoria o tercero del nivel Inicial (para niños de cinco años), fue completamente implementado (aunque no sin dificultades por la ausencia de condiciones institucionales) en todas las provincias y en la Ciudad de Buenos Aires; mientras que, a pesar de su vasta extensión, los ciclos primero y segundo de la EGB aún coexistían con el nivel Primario en numerosos establecimientos educativos de: Ciudad de Buenos Aires, Chaco, Corrientes, Jujuy, Neuquén, Río Negro, Santiago del Estero y Tucumán. Por su parte, el tercer ciclo de EGB resultó el de más difícil y diversa aplicación, variando desde una implementación plena en quince provincias, a la coexistencia en las unidades educativas de la estructura de la EGB uno y dos con el séptimo grado de escolaridad Primaria. Respecto del Polimodal, su éxito absoluto había sido verificado en solo seis jurisdicciones, parcial en trece, y nulo en cinco⁷.

Esta regulación estuvo fuertemente impregnada por la impronta teórica del Consenso de Washington, orientador de las políticas de reformas de los noventa, y, como destaca Neri (2006), *“su implementación estuvo fuertemente condicionada por la imposición de organismos internacionales como por ejemplo el Banco Mundial (BM) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) buscándose, bajo el paradigma neoliberal, la adecuación e inserción de nuestros países en la economía globalizada”* (: 1).

Simultáneamente con dicha ley se creó el **Consejo Federal de Educación y Cultura** (CFEyC), como órgano responsable de la articulación institucional de la Nación y las provincias. Los pocos acuerdos globales alcanzados en ese órgano, versaban sobre:

⁶ Artículo “Venir a estudiar a la Argentina”, Secretaría de Políticas Universitarias – Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, disponible en http://www.ses.me.gov.ar/Servicios/Estudiar_en_Argentina/vea_resena.html

⁷ Ídem.

la aplicación gradual de la Ley Federal de Educación, “según las posibilidades de cada jurisdicción”; el establecimiento del año 2001 como meta última para que la nueva estructura del sistema educativo se encontrara funcionando en su totalidad; y la aprobación de los contenidos básicos para el nivel inicial, el EGB y el Polimodal.

En el año 1994 se firmó el **Pacto Federal Educativo** entre el Estado y la mayoría de las provincias, mediante el cual el Poder Ejecutivo Nacional se comprometió a transferir un monto determinado al sistema educativo, a erradicar la totalidad de las escuelas precarias (reemplazándolas por construcciones “dignas” por vía de aportes directos a los establecimientos), y a continuar con la aplicación de políticas “compensatorias” que dieran cuenta de los efectos de la reforma. Por su parte, las provincias aceptaron un difuso compromiso de mejorar la “asignación del gasto”. El Ministerio de Cultura y Educación (MCE) de la Nación aceptó financiar un máximo del 80% de los gastos que demandaran las acciones acordadas, y a girar tales fondos directamente a la institución responsable (escuela, colegio, etc.).

Por otra parte, Lo Vuolo y Barbeito destacan que si bien la ley señalaba que el gobierno y la administración del sistema educativo era una responsabilidad concurrente y concertada entre el PEN y las provincias, eran estas últimas las que habían quedado a cargo de la gestión: “*Así, las jurisdicciones que aún se encontraban en un proceso de reacomodación interno de sus estructuras para absorber las escuelas transferidas, deben ahora establecer las pautas de organización del nuevo sistema educativo en un contexto problemático de ajuste fiscal y reclamos gremiales*” (: 229). En efecto, más allá de los acuerdos generales alcanzados en el CFCyE, cada provincia había comenzado a aplicar la ley según sus propias posibilidades.

En 1995 se sancionó la nueva **Ley de Educación Superior**, la cual autorizaba a las unidades académicas a fijar el sistema de admisión, dejaba abierto el camino para la posibilidad de establecer aranceles, transfería la negociación salarial a cada universidad, y otorgaba poder al Ejecutivo para participar en la elaboración de los planes de estudio. Este conflictivo punto implicaba que “*de esta manera, se presiona*

para la competencia entre las propias universidades públicas, al tiempo que se traslada el conflicto presupuestario a jurisdicciones menores: la Nación fija el monto global del presupuesto, pero la disputa por el mismo se traslada a cada unidad educativa” (: 230).

Por último, la **Ley de Incentivo Docente** intentó implementar la concesión de un premio monetario a maestros y profesores por el desempeño en sus funciones, el que, evitando generar un aumento real del salario docente, implicó, no obstante, una cierta flexibilización de la actividad de enseñanza y una homogeneización final de todos los trabajadores del sector, independientemente del real desempeño demostrado⁸.

Como vemos, el entorno “mercado-céntrico” que vino a reemplazar el antiguo modelo keynesiano del Estado de Bienestar “estado-céntrico”, de la mano de un capitalismo transnacional globalizado que profundizó la concentración de la riqueza en unos pocos sumiendo en la pobreza y desamparo a gran parte de la antigua clase media, dio cabida a la Reforma Educativa Nacional, la que fue incorporada como parte importante del programa de cambios. Iniciada en 1992 con la descentralización definitiva del sistema y legalmente instituida a partir de la **Ley Federal de Educación** en 1993, la reforma asumió la nueva exigencia de competitividad de los mercados⁹.

Frente a tal panorama, la propuesta oficialista para una “**Nueva Ley de Educación Nacional**”, presentada por el Ministro de Educación en mayo de 2006 y apoyada por el gremio docente (Confederación de Trabajadores de la Educación - Ctera), pretendió dejar atrás los vestigios más notables de la década menemista, aún presentes en materia educativa. La idea original era la de llegar a octubre con un proyecto ampliamente consensuado por la sociedad y fácilmente

⁸ Artículo “Con la nueva ley de educación argentina. La reforma contraataca”; La Fogata; 13 de julio de 2006; disponible en http://www.lafogata.org/06arg/arg7/arg_7-13.htm.

⁹ Artículo “Venir a estudiar a la Argentina”, Secretaría de Políticas Universitarias – Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnologías de la Nación, disponible en http://www.ses.me.gov.ar/Servicios/Estudiar_en_Argentina/vea_resena.html

votado por una gran mayoría en el Congreso, para lo cual el PEN difundió, con fecha 24 de mayo, el decreto 635/2006 en el cual convocaba al conjunto de los actores del sistema educativo para la elaboración de un proyecto de Ley Nacional de Educación. De este modo, se programaron jornadas de debate para los meses de junio a septiembre (como parte del "Plan Provincial de Consulta 2006"), con participación de los diferentes sectores sociales, en escuelas y colegios de todo el país, donde las actividades cotidianas eran interrumpidas para dar paso a la discusión de la propuesta legislativa entre docentes, padres y alumnado. Dicho proyecto iría finalmente acompañado por un Plan de construcción de setecientas escuelas, que se agregaría a la ya concretada primer etapa de edificación de cien establecimientos.

Los diez ejes de debate y líneas de acción contenidos en el "Documento para el Debate", emitido y distribuido por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, incluían: Garantizar que todos tengan acceso y permanezcan en el sistema educativo; La buena calidad de la educación es un derecho de todos; Garantizar el derecho a ser reconocido y respetado en su lengua y en su cultura; Garantizar el derecho a una educación a lo largo de toda la vida; Garantizar el derecho de las familias a participar en la educación de sus hijos; El docente como sujeto de derecho: garantizar condiciones dignas de trabajo, de formación y de carrera; Garantizar el derecho de alumnos y alumnas a tener escuelas en condiciones materiales dignas; Garantizar el derecho de todos y todas a participar del desafío educativo; Garantizar el derecho de todos y todas a conocer y dominar las nuevas tecnologías de la información; y Poner el gobierno de la educación al servicio de los objetivos de calidad para todos y todas¹⁰. Junto con estos ejes, otras veinte preguntas, agrupadas por tema y siguiendo la misma secuencia de los lineamientos generales, fueron anexadas al documento, a los fines de orientar el desarrollo de la discusión. No obstante, a pesar de esta

¹⁰ "Ley de Educación Nacional. Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa"; Documento para el Debate; Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología; mayo 2006; Argentina: Documentos. Nuevas Leyes.

estructuración del debate, se dejaba abierta la posibilidad de que cada institución eligiera sus puntos principales de análisis (acorde con su nivel educativo y su modalidad de pertenencia), hiciera a un lado los de menor interés, y agregara aquellos otros que considerase relevantes.

La coordinación de las jornadas sería ejercida por el equipo de conducción de cada escuela. El trabajo se organizaría en pequeños grupos a modo de facilitar el debate, con la posterior discusión en plenario de las conclusiones de los subgrupos. Cada subgrupo y el grupo final del plenario contaría con un moderador y un secretario que tomaría nota tanto de los acuerdos como de las opiniones minoritarias. Al final de dicho plenario, se unificarían las conclusiones en un único documento. Se produciría un informe para las jornadas docentes y otro para las jornadas comunitarias, los que serían elevados por el director del establecimiento a la supervisión respectiva, encargada de entregar ese material a la Dirección de Área correspondiente. Por último, los resultados de la consulta serían sistematizados por un equipo especializado de la Dirección de Investigación perteneciente a la Dirección General de Planeamiento (Sileoni; 2006: 64).

El saldo que la ley anterior había arrojado en más de diez años de existencia incluía: una educación hondamente devastada; miles de chicos fuera del sistema educativo y expulsados a la calle, a las instituciones de asistencia, y a los juzgados de menores; un conocimiento deficiente producto del llamado polimodal, creador de mano de obra barata para supermercados y empresas; y una profunda fragmentación y desigualdad educativa.

No obstante, la supuesta contrapartida que el proyecto oficial buscaba encarnar, recibió asimismo duras críticas por parte de diversos sectores. Y es que lo que se acusaba como resultado de la era neoliberal y se pretendía dismantelar, decían, permanecía sin embargo vivo bajo la fachada de "una nación con mayor justicia social" o del "derecho a la calidad de la educación para todos" tan recurrentemente vivido por el gobierno en esta nueva oportunidad.

Contrariamente, postulaban, la "nueva propuesta es una repetición, una copia textual de la Ley Federal", en tanto y en cuanto se mantenía la descentralización y

fragmentación del sistema educativo; la destrucción del secundario al ser partido en secundaria básica y polimodal; el mismo programa en la secundaria básica; las mismas áreas y el mismo personal; la “apariciencia” de la secundaria obligatoria, siendo que la secundaria había sido destruida (excepto en Capital) y que la obligatoriedad de diez años tampoco podía ser cumplida, evidenciado en los altos índices de repitencia, deserción y abandono; el rol asistencialista y “contenedor” de la escuela y no de transmisor de conocimientos; los subsidios a las escuelas privadas; la ingerencia en el tema educativo de las empresas privadas y de la Iglesia Católica; los salarios docentes insuficientes. Igualmente, se acusaba al esfuerzo gubernamental de apertura del diálogo como un “pseudodebate” en tanto y en cuanto no existían garantías ni contralores respecto de las conclusiones obtenidas¹¹.

En efecto, como garantía de legitimidad, los colegios privados agrupados habían reclamado en una oportunidad *“el carácter vinculante que debe ejercer el Consejo Federal de Educación y la necesidad de evaluar, en forma previa, que tanto el debate como los cambios propuestos sean de aplicación viable en los servicios educativos y las aulas”*¹².

Al poco tiempo de la apertura del debate, surgieron diversos documentos de crítica pormenorizada así como contraproyectos a la iniciativa oficial. A grandes rasgos esas críticas se apuntaban tanto contra los principios generales marco de la ley como contra varios de los contenidos puntuales y específicos de la misma. Entre las primeras, se encontraban aquellas que denunciaban: la ausencia de un diagnóstico verdadero de las causas de la situación atravesada por la educación (malestar y pobreza de docentes, alumnos y establecimientos); la no asunción de las propias responsabilidades en la Reforma Educativa de los noventa (la participación de varios funcionarios del gobierno vigente en el armado de las leyes

Federal, de Transferencia, de Enseñanza Superior y de Incentivo Docente); la escasez de un tiempo adecuado para el desarrollo de un serio debate en profundidad que incluyera a toda la comunidad educativa y no sólo a las instituciones; la promoción de una discusión orientada sobre un eje de 20 preguntas estipuladas acerca de cuestiones menos controvertidas y más fácilmente consensuales y que excluía otras más centrales a la reforma; y la limitación de la propuesta a una “reforma de la Reforma” que dejaba en pie a muchos de los aspectos cruciales de la normativa¹³.

Por su parte, los lineamientos más destacados de las contrapropuestas incluían: la derogación de la Ley Federal vigente y *“la apertura de un debate profundo que plantee bases totalmente nuevas para la educación”*; la promoción de una *“total independencia de la investigación y la enseñanza de las empresas privadas multinacionales y aún nacionales”*, a partir de la prohibición de toda forma de financiamiento privado y la obligación de las empresas de pagar impuestos crecientes que permitan financiar una educación independiente de los intereses imperialistas, tecnócratas y empresariales; la orientación de la educación a la satisfacción de las necesidades de la población y a la formación no *“macdonalizada”* (flexible, obediente, disciplinada) para un tipo de trabajo que apuntara al bienestar de la comunidad, más que a la “productividad y crecimiento” de los dueños de las empresas; la anulación del sistema de pasantías como generador de mano de obra barata, y la creación de un sistema de rotación de aprendizaje; el establecimiento de un sistema educativo público único nacional que, sobre la base de la no discriminación, garantizara el derecho a una educación igual para todos y todas; el escepticismo ante la Ley de Financiamiento Educativo en su función de atenuante de la desigualdad que, según denunciaban, proponía un mecanismo compensatorio de fondos que operaba como control de las provincias por parte del Estado Nacional pero no garantizaba la igualdad en la inversión; el rechazo a la incorporación de la dimensión religiosa como una de las áreas a ser reforzadas por la educación, lo que, según sostenían, implicaba un retroceso a un

¹¹ Artículo “Con la nueva ley de educación argentina. La reforma contraataca”; La Fogata; 13 de julio de 2006; disponible en http://www.lafogata.org/06arg/arg7/arg_7-13.htm

¹² Artículo “Debaten las escuelas la Nueva Ley de Enseñanza”; diario *El Cronista Comercial*; 4 de julio de 2006; Buenos Aires.

¹³ Ídem.

momento incluso anterior a la formación laica prevista en Ley 1420, así como una concesión a las diferentes comunidades religiosas con miras a la gobernabilidad; la búsqueda de *“indicadores objetivos que permitan controles más técnicos de la tarea del docente”*, en lugar de la utilización de los viejos mecanismos de controles burocráticos administrativos; la promoción de espacios institucionales para la *“reflexión de la tarea pedagógica”*, el trabajo conjunto entre pares y la formación docente, contra el aumento de los niveles de jerarquización salarial y de competencia entre docentes; la implementación de *“formas democráticas de la educación, colegiadas, a nivel de cada escuela o instituto, distrito, jurisdicción, donde las decisiones se tomen en base a la discusión pública”*, contra el control jerárquico vertical ejercido por el sistema de gobierno; así como la mejora salarial¹⁴. En definitiva, el rechazo a *“la Reforma de la Reforma”* que *“consolidaría el sistema fragmentado, desigual y al servicio de las empresas que tenemos”*, y la apuesta por *“la Refundación del Sistema Educativo en un sistema único, nacional, público e íntegramente financiado por el Estado Nacional”*¹⁵.

Los resultados de esta iniciativa, así como la suerte final que correrá, de alcanzarse, la pretendida Nueva Ley de Educación Nacional, son desafíos que aún quedarán pendientes por resolverse. No obstante, el primer paso inaugural de este camino, fundamental a la hora de emprender tan profundo cambio, ya ha sido dado; en sus diferentes actores descansará, en adelante, la posibilidad real y concreta (o no) de llevarlo a cabo.

Conclusión

El presente análisis de los enfoques políticos de la niñez en nuestro país se desarrolló sobre tres líneas principales de tensión. Una fue la relativa al abordaje de dicha temática en las décadas posteriores a 1980, en la oposición entre los *discursos declarativos* y los *discursos performativos*. La segunda se refirió a la contradicción existente

entre los dos paradigmas simultáneamente vigentes en el período para el abordaje de la niñez: el primero en términos de tutela y el segundo en tanto protección integral; cada uno de ellos unidos a sus propios enfoques planteados en el binomio *minoridad vs. infancia*. Y, por último, el reciente debate por la reforma o derogación y reemplazo de la *“noventista”* y de corte neoliberal *Ley Federal de Educación* frente a la construcción conjunta e implementación de una *Nueva Ley de Educación Nacional* impulsada por el gobierno.

Lo que en el primer punto considerado puede identificarse como dos tipos de discursos enmarcables, a grandes rasgos, en las dos primeras décadas abordadas (discursos declarativos en los ochenta y mayormente performativos en los noventa), el lineamiento subsiguiente (*minoridad vs. infancia*) resulta más bien en una convivencia conflictiva al interior de todo el período, mientras que el tercer conflicto (*Ley Federal de Educación vs. Nueva Ley de Educación Nacional*) es claramente más propio de mediados del tercer milenio.

Es posible concluir, finalmente, que en lo referido al tratamiento de la niñez en Argentina, encontramos algunos (pocos) avances concretos tanto en el enfoque teórico como en la realización de ciertas acciones tendientes a poner en práctica los últimos paradigmas adoptados, acorde esto con los nuevos parámetros internacionales vigentes.

No obstante, las dificultades que plantea la representación de los niños por parte de los sectores de poder, recorta en gran medida las opciones de progreso institucional y mejora en el ámbito de la niñez. La condición propia de *“minoría”* de edad, que excluye a sus miembros de todo tipo de derechos políticos, alejándolos, asimismo, de los canales institucionales democráticos para la presentación de sus demandas al gobierno y el control de su cumplimiento, deja enteramente librado dicho grupo a la particular iniciativa y voluntad de los políticos de turno y de las asociaciones de interés, sin más posibilidades de hacer oír su voz en los lugares reales y concretos de decisión.

Frente a todo lo expuesto, salta a la vista el largo camino que aún resta por recorrer en la materia, un camino en el que se eliminen los obstáculos y restricciones presentes, los que, si bien pudieron haberse correspondido en

¹⁴ Artículo *“Con la nueva ley de educación argentina. La reforma contraataca”*; La Fogata; 13 de julio de 2006; disponible en http://www.lafogata.org/06arg/arg7/arg_7-13.htm

¹⁵ Ídem.

parte a ciertos residuos autoritarios heredados de la tradición dictatorial previa, son hoy, claramente, el resultado consciente de políticas y cosmovisiones que, por acción u omisión, ponen frenos al progreso de las condiciones de vida y al pleno desarrollo de este importante sector de la sociedad.

Bibliografía

ABAL MEDINA, J. M. (2006) "Explicando las causas internas del surgimiento y crisis del Frente Grande", en Abal Medina, J. M. (comp.) *Los senderos de la nueva izquierda partidaria*, Buenos Aires: Prometeo.

ABAL MEDINA, J. M. (2004): *La muerte la resurrección de la representación política*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

AGAMBEN, Giorgio (2001) *Infancia e historia*, Buenos Aires: Adriana Hidalgo.

Artículo "Con la nueva ley de educación argentina. La reforma contraataca"; La Fogata; 13 de julio de 2006; disponible en http://www.lafogata.org/06arg/arg7/arg_7-13.htm

Artículo "Venir a estudiar a la Argentina", Secretaría de Políticas Universitarias – Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, disponible en http://www.ses.me.gov.ar/Servicios/Estudiar_en_Argentina/vea_resena.html

BRESSER PEREIRA, L. C. (1991) "La crisis de América Latina: ¿consenso de Washington o crisis fiscal?" *Revista Pensamiento Iberoamericano*, Nro. 29; Madrid.

CARLI, S. (1999): "La cuestión de la infancia: derechos del niño y educación pública. Hipótesis sobre la historia argentina contemporánea", *Revista Sociedad Argentina*, fin de siglo, N° 15, Buenos Aires: Fac. de Cs. Soc. (UBA), diciembre.

CARLI, S. (2006): "Notas para pensar la infancia en la Argentina (1983-2001)", en Carli, S. (comp.) *La cuestión de la infancia. Entre la escuela, la calle y el shopping*, Buenos Aires: Paidós; P.p. 19-54.

CARLI, S. (1992) "El campo de la niñez. Entre el discurso de la minoridad y el discurso de la Educación Nueva" en Puiggrós, Adriana *Escuela, Democracia y Orden (1916-1943)*, Buenos Aires: Galerna.

CARLI, S. (2003) "El problema de la representación. Balances y dilemas" en Arias, Delfina y otros *Infancias y adolescencias. Teorías y experiencias en el*

borde. La educación discute la noción de destino, Buenos Aires: Coedición Noveduc-CEM. Colección Ensayos y Experiencias.

CASTELLANO, R. (2003) "Argentina: ley anti—salud, anti-reproductiva e irresponsable", Pro-Vida, Buenos Aires, 21 de junio; disponible en www.familiayvida.com.ar/2003/leSR10072003.htm.

CAVAROZZI, M. (1995) "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina" en Reyna, J. L. (comp.) *América Latina a fines de siglo*, México: FCE/CNCA.

CECCHI, H. (2005) "Una ley para el fin del Patronato", diario *Página 12*, Buenos Aires, 14 de septiembre.

COREA, C. (2001) "La infancia en el discurso mediático" en Cuaderno de Pedagogía, N° 8, Rosario: Laborde Editor.

COTTA, M. (1982) voz "Representación política" en Bobbio, N. y Matteucci, N. (dirs.), *Diccionario de Política*, México: Siglo XXI.

"Debaten las escuelas la Nueva Ley de Enseñanza"; diario *El Cronista Comercial*; 4 de julio de 2006; Buenos Aires.

DEL RÍO, M. (2002) "Nuevo ataque a la familia argentina. Salud reproductiva – Anticoncepción – Aborto", Consultorio Jurídico Gratuito Sagrada Familia, Buenos Aires: CIES – Fundación Aletheia, 5 de diciembre; disponible en www.fundacionaletheia.org.ar/mesa2.doc.

DI TELLA, T. et. al (2001) voz "Conservadurismo", en Di Tella, T. et. al *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*; Buenos Aires: Emecé.

"En los hospitales darán métodos anticonceptivos", disponible en www.saludline.com.ar/articulos/ver_articulo.asp?id=544.

Entrevista a María Elena Naddeo, Presidenta del Consejo de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires; Buenos Aires; 02 de mayo de 2002.

FLORIA, C. A. y GARCÍA BELSUNCE, C. A. (1989) *Historia política de la Argentina Contemporánea 1880-1983*, Buenos Aires: Alianza.

GARCÍA MÉNDEZ, E. y CARRANZA, E. (1992) *Del Revés al Derecho. La condición jurídica de la infancia en América Latina. Bases para una reforma legislativa*, Buenos Aires: Editorial Galerna.

GERCHUNOFF, P; y TORRE, J. (1997) "Argentina: la política de liberalización económica bajo un gobierno de base

popular” en Vellinga, M. (coord.) *El cambio del papel del Estado en América Latina*, México: Siglo XXI.

LECHNER, N. (1991) “El debate Estado-Mercado”, *Revista Nueva Sociedad*, N°. 121, Caracas.

LACLAU, E. (1996) *Emancipación y diferencia*, Buenos Aires, Ariel.

“Ley de Educación Nacional. Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa”; Documento para el Debate; Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología; mayo 2006; Argentina: Documentos. Nuevas Leyes.

Leyes aprobadas sobre la Niñez durante los años '80 y '90.

LO VUOLO, R; y BARBEITO, A. (1998) “Crisis de integración social y retracción del Estado de Bienestar en Argentina” en Lo Vuolo, R. y Barbeito, A. *La nueva oscuridad de la política social*, Buenos Aires: Miño y Dávila/Ciepp.

MARINO, J. (2004) “La infancia duele. En Argentina hay casi 9 millones de niños pobres y la mitad es indigente”, *Causa Popular*, 20 de noviembre; disponible en www.causapopular.com.ar/argicle190.html.

MELLER, P. (1993) “Ajuste y reformas económicas en América Latina: problemas y experiencias recientes”, *Revista Pensamiento Iberoamericano*, N° 22-23, Madrid.

NERI, H. (2006) “A debatir la Ley Nacional de Educación”, *Revista Espacio Educativo*, N° 2, Buenos Aires, julio, P.p. 1-3.

NÚÑEZ, V. (2003) “Infancia y menores: el lugar de la educación frente a la asignación social de los destinos” en Arias, D. y otros *Infancias y adolescencias. Teorías y experiencias en el borde. La educación discute la noción de destino*, Buenos Aires: Coedición Noveduc-CEM. Colección Ensayos y Experiencias.

OSZLAK, O. (2000) “El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina”, V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Rep. Dominicana, 24-27 de octubre.

PAUTASSI, L. C. (2003) “¿Derechos o privilegios? Políticas redistributivas para la infancia en la Argentina” en Arias, D. y otros *Infancias y adolescencias. Teorías y experiencias en el borde. La educación discute la noción de destino*, Buenos Aires: Coedición Noveduc-CEM. Colección Ensayos y Experiencias.

Plataformas electorales presidenciales de los partidos políticos, Argentina, décadas de 1980 y 1990.

REPETTO, F. (2002) *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*, Buenos Aires: Editorial Prometeo.

RODRÍGUEZ, S. (2005) “El Senado aprobó el proyecto que le pone límites a la judicialización de la pobreza de los chicos su internación por problemas familiares. Se descuenta que Diputados lo ratificará”, *diario Página 12*, Buenos Aires; 02 de junio.

SÁENZ QUESADA, M. (2001) *La Argentina. Historia del país y de su gente*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

SARTORI, G. (1998) *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Madrid: Taurus.

SILEONI, A. (2006) “Ley de Educación de la Nación. Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa”, *Revista Espacio Educativo*, N° 2, Buenos Aires, julio, P.p. 62-64.

STANLEY, R. (2002) “La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y su falta de aplicación en América Latina”, *Revista SAAP* Publicación de C. Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Vol. 1 N° 1, Buenos Aires, Octubre.

“Tras un fuerte debate”, Terra, disponible en www.terra.com.ar/canales/información-general/1/1204.html.