

# ¿Qué consecuencias tiene pensar la política educativa como una política social?

Notas a propósito del libro *Educación, pobreza y seguridad en el Uruguay de la década de los noventa*, de Pablo Martinis

Antonio Romano | Magíster y Licenciado en Ciencias de la Educación.

## La tradición pedagógica uruguaya

Comencemos realizando algunas apreciaciones a propósito de la relevancia del libro *Educación, pobreza y seguridad en el Uruguay de la década de los noventa*, en el momento actual.

Hace algunos días, Adolfo Garcé publicaba un artículo en el cual ponía de relieve que un mérito del gobierno del presidente José Mujica ha sido poner en el centro de la agenda política el debate sobre los “problemas” de la educación. Pero también podemos decir que esa centralidad otorgada a la educación puede traer aparejados algunos inconvenientes como, por ejemplo, la idea acerca de que *la educación es el problema*<sup>1</sup>. Ubicados desde este lugar, las cosas se complican aún más, porque no se trataría de avanzar en el proceso de construcción de un sistema de educación pública que esté a la altura de los desafíos que tenemos como país, sino que necesitaríamos una suerte de refundador de la educación pública.

Consideramos que esta posición nos conduce a un callejón sin salida, porque no permite reconocer nada bueno de lo que se ha hecho

<sup>1</sup> Plantea Garcé (2014) que «durante los últimos años el debate cobró vigor y la educación, como problema, pasó a formar parte de las principales preocupaciones de ciudadanos y élites dirigentes».

o de lo que se hace. Una actitud bastante frecuente en los ámbitos educativos, donde solo lo nuevo parecería tener valor. Predomina en el campo educativo una especie de culto desproporcionado a la innovación, que hace mucho tiempo denunciaron pedagogos como Emilio Zum Felde<sup>2</sup> o Antonio M. Grompone<sup>3</sup>. Pero además tenemos otro problema más grave, y es que si la educación *es el problema*, difícilmente podamos encontrar alguna vía de salida de esta situación, salvo la mesiánica a que hacíamos referencia antes. Porque ante la caracterización de la educación como en estado de caos –diagnóstico que desconoce, por ejemplo, que si hoy tenemos indicadores de que el 50% de los estudiantes universitarios constituyen la primera generación de sus familias en acceder a este nivel educativo, es porque hay cosas que no están tan mal– resulta muy difícil dibujar

<sup>2</sup> Dice Zum Felde (1940:9-10): «...muy pocas veces se plantea la reforma de nuestra enseñanza media como una modificación que tienda, sencillamente, a mejorar lo existente. Los conceptos reformistas se fundan en un fracaso absoluto de la enseñanza actual. Todo lo que se hizo hasta el presente es, no solo equivocado, sino nocivo».

<sup>3</sup> Decía ya por la década de los cuarenta: «Cada cambio de ministro de Instrucción Pública se presenta invariablemente con un propósito de reforma de la enseñanza media o con referencias a a ese problema. En el análisis común, se contraponen los dos extremos: la verificación o la pretendida verificación de una crisis en la enseñanza media y la presentación de la necesidad de la reforma» (Grompone, 1947:7).



un horizonte de salida. Y peor aún es que entre considerar a la educación como el problema y creer que *los docentes son el problema* la distancia parece mínima.

Entonces, esquemáticamente quisiera plantear algunos problemas que nos están dificultando avanzar, y señalar de qué modo el libro de Pablo Martinis está marcando una dirección diferente para volver a pensar la educación.

El primero de estos problemas es la dificultad que existe en el campo educativo para poder imaginar un proyecto educativo diferente a la transformación radical o, como contrapartida, la resistencia a cualquier cambio que termina por afirmar el estado de cosas existente. (Resulta paradójico el desplazamiento de la idea de cambio revolucionario de la sociedad hacia la educación. Parece que ante la imposibilidad de la revolución social, ahora parece que debemos concentrarnos en la revolución educativa). Y estas dos perspectivas aparentemente opuestas, finalmente terminan fortaleciéndose recíprocamente en una suerte de círculo vicioso. Esto se manifiesta en la dificultad para habitar otras dos posiciones que no sean o bien los reformistas radicales, o bien los que resisten. Y esto se extiende al conjunto de la educación en todos sus niveles.

Nos parece que esta imposibilidad de habitar otros lugares es una consecuencia que resulta del agotamiento de dos perspectivas para pensar la educación. La primera se deriva de una fortaleza que fue estructurante del modo en que se construyó el campo de la educación en nuestro país y que resulta de *identificar la docencia con la práctica educativa*. Este modelo para pensar la educación, que tuvo como eje a la práctica docente durante el proceso de la formación, está llegando a un punto en que requiere ser superado. Una prueba de esto es el consenso casi unánime acerca de la necesidad de convertir a la formación de maestros y profesores en universitaria, sea cual sea la manera en que esto finalmente se haga<sup>4</sup>. En el fondo, lo que se está discutiendo es la importancia de la introducción de la investigación como un componente esencial para el ejercicio de la docencia, lo cual supone que el docente no solo debe acceder a la formación en los conocimientos que va a enseñar, sino que debe estar en contacto durante el proceso de su formación con docentes que investigan sobre esos campos de conocimiento; en otras palabras, otra relación con el conocimiento.

¿Esto significa que debemos abandonar el modelo que elegimos durante décadas y que también tiene sus fortalezas? De ninguna manera. Significa que debemos fecundar dos tradiciones distintas que se han construido como excluyentes y ver de qué modo podrían potenciarse. (Me refiero a la tradición universitaria y la tradición normalista).

La segunda perspectiva que consideramos agotada surgió como una consecuencia de las limitaciones del primer modelo. Como el único discurso que en el campo se consideraba legítimo era aquel que provenía de la práctica educativa, y la pedagogía como disciplina no se desarrolló en otro ámbito que no fuera formación docente, el campo educativo se vio colonizado por una serie de discursos provenientes de otras disciplinas sociales que tenían mayor legitimidad académica. Las políticas educativas se apoyaron en esos discursos y en esos técnicos, pero lamentablemente poco pueden decir sobre

<sup>4</sup> Todo parecería indicar que el proyecto presentado al parlamento sobre "Universidad de la educación" sería la solución consensuada para proponer una institucionalidad alternativa a la formación docente. La diferencia, como la mayoría de las discusiones en la educación, esta planteada no en el modelo de institución, sino en el gobierno y la representación de docentes y el Poder Ejecutivo.

la práctica educativa. Estos discursos, impugnados por los actores educativos pero con legitimidad política, empobrecieron el debate, transformando las discusiones sobre política educativa en una suerte de competencia internacional en la que se planteaba cómo superar tal o cual indicador en la escala de medición de tal o cual prueba. Consideramos que esta es una perspectiva que se abre en la década de los sesenta con la CIDE y que llega a su punto de agotamiento con la CEPAL y la reforma de Germán Rama en los noventa.

### Volver a los noventa

Situarse en los noventa permite explorar otra vía de respuesta posible a la que se ensayó en ese momento, y abrir la posibilidad de pensar la educación de otro modo y salir de las trampas a que nos condujo esta manera de pensar que Vaz Ferreira caracterizó como “falacias de falsa oposición”. El libro de Martinis plantea volver a los noventa para descimentar los discursos que construyen la manera en que pensamos la educación en la actualidad.

El texto nos invita a mirar los noventa y, para poder dar cuenta de las transformaciones en la manera de nombrar y de pensar la educación en ese período, nos plantea ponerlo en relación con lo que ocurrió en otros ámbitos de las políticas públicas. En particular, la operación que propone la investigación es reubicar a la política educativa en el contexto de discusión sobre la “Ley N° 16.707. Ley de Seguridad Ciudadana”, que fue promulgada por el Poder Ejecutivo el 12 de julio de 1995. El mismo año en que se aprueba el proyecto de presupuesto de la ANEP, donde se establecen las bases de la Reforma educativa que va a impulsar el Prof. Germán Rama. La estrategia metodológica busca provocar el contraste entre estas dos políticas para poder analizar, de esta forma, las consecuencias que tiene para la educación cuando el campo de las políticas públicas se reorganiza a partir de la *seguridad ciudadana*.

¿Por qué hacer esto? La hipótesis implícita de esta estrategia es que de otra forma difícilmente podríamos ver la novedad de lo que en los noventa ocurrió en el sistema educativo –y fuera de él–. Porque, lamentablemente, los ejes de discusión de los actores educativos también estuvieron teñidos por esa manera de ver las

cosas, dividiendo el campo entre apologistas y resistentes, dejando poco margen para la crítica de la política que no saliera de la impugnación de las áreas de conocimiento o la creación de los CERP. Este libro vuelve a centrar la mirada en la política educativa y sus transformaciones, y esto nos permite ver cosas nuevas.

En primer lugar, *la conversión de la política educativa en una política social, e incluso como la política social más importante para combatir la pobreza*. Es importante mencionar que no siempre fue así. Y en este sentido resulta particularmente interesante el análisis de larga duración que propone el autor, porque muestra el momento en el cual esta identificación se lleva al extremo.

El recurso de comparación entre momentos de la historia del sistema educativo no es para reafirmar una visión nostálgica del pasado, sino sobre todo para analizar cuanto se modificaron los sentidos asociados con la educación. Para eso, la larga duración nos permite ver como se produjeron los procesos y descubrir el carácter histórico de las construcciones que se instalan sin espacio para pensar la alternativa en el presente. En concordancia con el planteo de Puiggrós (1990), el recurso a la historia es un medio para superar «*los barrotes carcelarios de lo inmediato*».

La visión de la historia de la educación que presenta el autor es un esfuerzo por desacralizar los relatos pedagógicos de forma tal que permitan ver el desplazamiento de sentido que sufre la educación concebida como práctica de *transmisión de la cultura* hacia otra versión de esta, entendida como una práctica de *socialización*. Esto no quiere decir que estos dos aspectos no hayan estado siempre presentes. Pero los énfasis, las acumulaciones y condensaciones de sentido conducen a que la primacía de uno u otro componente altere significativamente el funcionamiento del sistema educativo.

En este movimiento pendular que va de la transmisión hacia la socialización, también cambia el lugar de la cultura –y está planteada en singular, porque también la pluralidad es un efecto de cómo la cultura es pensada, más allá de que siempre signifique un recorte arbitrario entre otros– en relación con la educación y esta última pasa a transformarse en la palanca o mecanismo que permite revertir, superar, enfrentar





las situaciones de pobreza. Precisamente, el debate sobre la enseñanza secundaria al que estamos asistiendo en los últimos tiempos, relativo a la importancia de la convivencia en los centros educativos o de la extensión del modelo de primaria hacia enseñanza secundaria, parecería no poder salir de los límites que nos impone esta perspectiva de plantear la importancia de la socialización y donde el acento no está puesto en la importancia de la educación como proceso de transmisión de la cultura.

Apelar a la mirada histórica trata de dar cuenta de los cambios en la educación pública que se han producido en el último siglo y medio. Esto vuelve posible pensar de otra manera esta asociación que ha terminado por atar a la educación pública con la pobreza, y a la pobreza con la peligrosidad; o mejor dicho, reduciendo el sistema educativo a una agencia de socialización de las poblaciones peligrosas, asimilando dicha educación a una tecnología de gobierno de las poblaciones peligrosas, como el autor caracteriza a estas políticas inspirándose en Foucault.

En este marco, la educación pasa a adquirir tres tipos de significación: como *prevención* de los delitos de las poblaciones excluidas, como *reeducación* para los adolescentes que se encuentran en situación de conflicto con la ley y como actividad de *formación cultural* para los integrados. Estos tres sentidos de la educación estarían expresando una fragmentación de la sociedad que tendría su correlato en el sistema educativo, donde existirían tres tipos de educación dependiendo de a quienes esté dirigida.

La traducción de esta situación en términos de política educativa sería la forma en la que las escuelas se categorizan, donde las realidades se clasifican en función del contexto en el que la escuela se encuentra. Y allí tenemos que llamar la atención en un punto: más allá del cambio de nomenclatura de las escuelas en la actual política educativa –pasaron de ser *escuelas de contexto crítico* a ser *escuelas de Atención Prioritaria en Entornos con Dificultades Estructurales Relativas (APRENDER)*– se siguen utilizando los mismos indicadores para definirlos que los empleados en la década de los noventa.

## La política educativa en clave de larga duración

Martinis plantea que la supervivencia de los discursos pedagógicos es una invención de las políticas de los noventa.

Para pensar lo social y lo educativo, Martinis enfatiza que en el periodo fundacional, el momento del proyecto de modernización, o de introducción de la “sensibilidad civilizada” (Barrán) como hace mención, suponía la incorporación de todos los sujetos a *un* patrón cultural homogéneo. En ese contexto adquiriría sentido la puesta en funcionamiento del sistema educativo. La difusión de la cultura era concebida como la incorporación en un patrón cultural único, que permitía el acceso de todos a la universalidad. Una universalidad excluyente de cualquier vestigio de articulación con la cultura popular. Pero el proyecto tenía potencia integradora.

A esta etapa le sucede la consolidación de un temprano estado de bienestar de la mano del batllismo, desde el cual se desarrollaron un conjunto de tecnologías para incorporar a todos aquellos que no se ajustaban al patrón de normalidad establecido. Estas anomalías o anormalidades tendieron a identificarse tempranamente con las situaciones de los pobres, y se desplegó un conjunto de dispositivos creados específicamente para atender a estas poblaciones. Aquí se habría producido la primera fractura de la creencia en la utopía educacionista y de su capacidad de integración de todos los sujetos en un mundo en común.

La tercera etapa surge con la crisis del estado de bienestar, y en el contexto latinoamericano; esto se expresa en la irrupción de las dictaduras<sup>5</sup>. Durante esta etapa se produce una identificación mucho mayor de las clases pobres con las clases peligrosas, producto de los procesos de exclusión que se van a ir agudizando en las últimas décadas. Lo público comienza a ser identificado con aquello de inferior calidad y destinado a aquellos que no pueden hacerse cargo del costo de los servicios. Los derechos se transforman en servicios que ofrece el mercado y las calidades

<sup>5</sup> Así como resulta potente la perspectiva de Foucault para realizar análisis de larga duración, poco fructífero resulta para explicar este devenir autoritario de los regímenes de excepción en América Latina. El complemento que encuentra el autor en el análisis político del discurso, en cambio, ofrece una posibilidad de lectura sobre el fenómeno que permite captar su particularidad histórica.



dependen de la capacidad de compra del consumidor. En el sistema educativo, la política educativa se piensa como un instrumento tendiente a revertir las situaciones de pobreza, convirtiendo a las escuelas en ministerios de bienestar social. Pasamos del estado de bienestar, donde la política educativa era una entre otras políticas, a que esta se convirtiera en la principal política para enfrentar la pobreza, producto de la reducción del gasto público.


Esta transformación tiene profundas consecuencias en la manera que se piensa la educación y en las lecturas que se proponen para enfrentar los problemas que emergen de su actividad, puesto que lo social y lo pedagógico se confunden, y el primero de los términos –lo social– termina por identificarse con la pobreza. Esto produce un vaciamiento cultural de las instituciones, que parece que tuviera su contrapartida en una suerte de compensación que se produciría con las escuelas de *tiempo completo*. La intervención de la escuela finalmente termina siendo reactiva: en un contexto de identificación de la pobreza con la exclusión, y de la exclusión con la peligrosidad, lo que se intenta es evitar que el medio, ahora convertido en contexto, ejerza su efecto sobre las nuevas generaciones. La educación como prevención adquiere todo su sentido: las escuelas son las instituciones creadas para evitar que lo inevitable en las poblaciones excluidas termine ocurriendo. Cuanto más tiempo en las escuelas, menor es el riesgo de que esto ocurra.



### A modo de cierre

Para terminar quisiera señalar la oportunidad de volver a pensar los noventa, sobre todo porque parece que el horizonte de las propuestas educativas en la actualidad no parece ir mucho más lejos. Y pensar la manera en que el discurso de la seguridad estructuró el campo de las políticas públicas, también nos puede ayudar a entender algunas de las cosas que están ocurriendo en la actualidad, donde tenemos una estrategia de convivencia que inaugura una plaza pública junto con una comisaría. Pero también a ampliar el horizonte de lo que es posible hacer desde las políticas educativas. Preocupan algunos cambios que se están proponiendo, sin que se discuta el sentido. Por ejemplo, la discusión

acerca de la creación de liceos de tiempo completo o incluso la ampliación de las escuelas de tiempo completo, como si tuvieran un valor en sí mismo de respuesta educativa al caos que estamos viviendo. Vivimos un momento paradójico en el que creemos que todas las respuestas pueden venir de la educación, al mismo tiempo que constatamos que, supuestamente allí, tenemos el principal problema.

El trabajo de Pablo Martinis aparece en un contexto muy propicio, porque ayuda a tomar distancia de la coyuntura para poder pensar la política educativa actual en una clave distinta, sobre todo para ver los límites conceptuales pero también ideológicos que implica pensar la política educativa como política social. 

---

### Bibliografía

- ARDAO, Arturo (1968): *Etapas de la inteligencia uruguaya*. Montevideo: Universidad de la República.
- GARCÉ, Adolfo (2014): "Mujica, Vázquez y 'el nuevo modelo educativo'" en *El Observador* (19.02.2014).
- GROMPONE, Antonio M. (1947): *Problemas sociales de la enseñanza secundaria*. Buenos Aires: Ediciones Caliope.
- MARTINIS, Pablo (2013): *Educación, pobreza y seguridad en el Uruguay de la década de los noventa*. Montevideo: Departamento de Publicaciones, Unidad de Comunicaciones de la Universidad de la República. Colección biblioteca plural.
- PUIGGRÓS, Adriana (1990): *Imaginación y crisis en la educación latinoamericana*. México: Alianza Editorial Mexicana.
- ZUM FELDE, Emilio (1940): *Ensayos sobre enseñanza secundaria*. Montevideo: Ensayos.