

# El proyecto refundacional alfonsinista en educación. Un análisis de caso: el Plan Nacional de Alfabetización



Cynthia Wanschelbaum\*

*Lo pasado es la raíz de lo presente.  
Ha de saberse lo que fue, porque lo que fue está en lo que es.*

José Martí

## Introducción: *el olvido está lleno de memoria*

**E**l presente artículo constituye un avance en la generación de nuevos conocimientos producto del trabajo de investigación que nos encontramos desarrollando en el marco de una beca doctoral, cuyo objeto de investigación se encuentra focalizado en las políticas de educación de jóvenes y adultos en la Argentina durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989), particularmente en el caso del Plan Nacional de Alfabetización (PNA). En términos generales, las preguntas de investigación interrogan acerca de por qué, para qué y cómo se implementó el PNA.

El mes de abril de 2009 comenzó con la noticia de que el ex presidente de la Argentina, Raúl Alfonsín, había fallecido. Desde ese día –y por el lapso de los siguientes– un bombardeo mediático provocó que la “década olvidada” dejara, por un momento, de serlo. Mucho se dijo, escuchó y escribió tras la muerte de Raúl Alfonsín. Notas en los diarios, entrevistas a funcionarios de su gobierno, balances de todo tipo respecto de su figura y su trayectoria fueron trazados. Estadista, campechano, jocosos y cabrón son algunos de los adjetivos con los que se caracterizó al denominado “padre de la democracia”.<sup>1</sup> Las “bondades” de su gobierno son las que ocuparon el centro de la escena, más allá de los “errores” que cometió y de las “deudas”

\* Licenciada en Ciencias de la Educación, FFyL (UBA). Doctoranda en Educación, FFyL (UBA). Becaria de Posgrado Tipo II CONICET-IICE. Docente de la Universidad Nacional de Luján. El artículo contiene avances de investigación del Proyecto de Tesis Doctoral: “*El olvido está lleno de memoria*”. Las políticas de educación de jóvenes y adultos en la Argentina durante la ‘década olvidada’ (1983-1989). Un estudio de caso: el Plan Nacional de Alfabetización”. Director: Dr. Pablo Pineau.

1 “Murió Raúl Alfonsín, el padre de la democracia moderna de la Argentina”. Diario *La Nación*, 2/4/2009.

de la democracia que aún siguen vigentes. El sentido común,<sup>2</sup> convencido de que efectivamente con la democracia se comió, se curó y se educó, fue el que invadió el suceso.

Intención de este artículo es, por tanto, transformar el sentido común desarrollando *núcleos de buen sentido*<sup>3</sup> en tanto que atisbos de pensamiento crítico, sumergiéndonos analíticamente en lo sucedido durante el gobierno alfonsinista, sobre todo en lo que refiere a su política educativa, específicamente el PNA.

Nuestra inquietud parte de las preocupaciones que nos suscita la relación entre educación, democracia y hegemonía, particularmente en el campo de la Educación de Jóvenes y Adultos (EDJA). Los orígenes históricos, la actualidad y el desarrollo de la EDJA durante los años de Alfonsín son evidencias de procesos de diferenciación social y educativa, de la "imposibilidad de cumplimiento total de la utopía fundante, de la civilización alfabetizada, de la Argentina moderna" (Rodríguez, 1996: 83).

El cuarto de siglo de funcionamiento de las democracias latinoamericanas nos invita a seguir problematizando, reflexionando e interpretando lo acontecido localmente en la Argentina durante los '80; nos interpela a presentar las agudas contradicciones entre retóricas que ubican a la democracia como garante de inclusión social y las limitaciones que las atraviesan que se direccionan en oposición al objetivo incluyente. Las impúdicas desigualdades sociales que hoy nos atraviesan son una realidad que se fue constituyendo a partir de la instalación de las dictaduras en el continente y sus inmediatos gobiernos posdictatoriales;<sup>4</sup> no son producto de una deficiencia contingente de los recursos económicos disponibles, sino que representan la deficiencia estructural de un sistema arraigado, en términos de Mézáros, a una "cultura de la desigualdad fundamental" (2008: 99). En vísperas de la conmemoración de los bicentenarios en varios países de América Latina, el balance de la segunda centuria en relación con la educación pública nos deja un sabor negativo. Los problemas del analfabetismo y de la desigualdad educativa –entre otros– continúan siendo, justamente, problemas.<sup>5</sup> Las "democracias realmente existentes" (Borón, 2006: 45)

2 Utilizamos la categoría sentido común en términos de Gramsci, A., *Los intelectuales y la organización de la cultura*, (1997): "Sentido común es la concepción del mundo difundida en una época histórica en la masa popular" (*Cuadernos*, III, p. 327). "(...) su rasgo fundamental y más característico es el de ser una concepción (incluso en los cerebros individuales) disgregada, incoherente, inconsecuente, correspondiente a la posición social y cultural (...)" (*Cuadernos*, IV, p. 261).

3 Gramsci, A. (1997), *op. cit.*

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

5 Según los datos más recientes del Instituto de Estadística de la Unesco (UIS), existen aproximadamente 774 millones de jóvenes y adultos sin alfabetizar en el mundo –es decir, uno de cada cinco adultos no sabe leer ni escribir–, de los cuales 39 millones viven en América Lati-

en América Latina no consiguieron democratizar la educación en todos y cada uno de los territorios latinoamericanos. En la Argentina con el correr del siglo XX se logró universalizar el acceso, pero no la permanencia y la finalización de la escolarización de los niños y jóvenes.<sup>6</sup> El análisis de las estadísticas educativas evidencia el resquebrajamiento de la premisa de la escuela integradora e igualitaria (Duschatzky, 1999).

La incapacidad del sistema escolar por atraer y retener la matrícula potencial produce un desplazamiento de la tarea educativa hacia la EDJA. Los destinatarios de la modalidad resultan ser, por tanto, aquellos sujetos que el discurso pedagógico hegemónico construye como “los fracasados” y que en su gran mayoría pertenecen a los sectores sociales desfavorecidos por el modelo de acumulación vigente. Originariamente, la educación de adultos fue concebida como una estrategia de coyuntura que debía desaparecer naturalmente con el hecho de que las poblaciones en edad de hacerlo concurrieran a la escuela, sin embargo se convirtió en un problema de estructura (Pineau, 2004). Entendemos que la EDJA aparece, por tanto, como el corolario de un *principio del privilegio* (Maríategui, 2004: 88).

Lo acontecido durante los años 1983-1989 tiene sus raíces en largos y profundos procesos pedagógicos, políticos, sociales y culturales de nuestro país que datan del siglo XIX. Diversas investigaciones en historia de la educación argentina señalan que el proyecto educacional que fue hegemónico en la Argentina durante casi un siglo, desde la sanción de la Ley 1420, empezó a entrar en crisis durante los años '50, '60 y '70 (Puiggrós, 1996; Southwell, 2002; Pineau *et al.*, 2006). El golpe militar de 1976 supuso un punto de profundización de la crisis de la educación pública produciendo el desmantelamiento del proyecto pedagógico hegemónico “civilizatorio-estatal” vigente desde el siglo XIX (Southwell, 2007). Durante el terrorismo de Estado, se desarticularon los dispositivos homogeneizadores favorables a la democratización social presentes en la escuela y se fortaleció

---

na (FLAPE, 2008). En la Argentina actualmente la población analfabeta está conformada por 767.027 personas de 10 años y más de las cuales 371.852 son varones y 395.175 mujeres, lo que equivale al 2,6% de la población de 10 años y más. Este valor representa un espectro que va del 0,45% de analfabetismo en la Ciudad de Buenos Aires, a un 8% en la provincia del Chaco (INDEC, 2001). A este impúdico panorama de injusticia social y discriminación educativa resulta necesario añadirle los 110 millones de jóvenes que no terminaron la escuela primaria (Unesco, 2008). Para el caso argentino, son 14 millones los jóvenes y adultos que han sido expulsados del sistema escolar.

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

la segmentación del sistema en circuitos diferenciados de acuerdo con el sector social de procedencia (Pineau, 2006).<sup>7</sup>

Luego de más de siete años de dictadura y de la derrota política y militar que significó la guerra de Malvinas para el gobierno *de facto* en 1982, el 30 de octubre de 1983 se realizaron en la Argentina elecciones libres. La Unión Cívica Radical ganó las elecciones con el 51,9% de los votos.<sup>8</sup> El 10 de diciembre del mismo año el Dr. Raúl Alfonsín asumió la presidencia.

La democracia constituyó el núcleo central del discurso alfonsinista y, a la vez, el instrumento principal del nuevo proyecto de reconfiguración nacional. Se apelaba a ella como la forma más legítima de resolución de los problemas y conflictos, y se la significaba como un valor en sí misma. “Con la democracia no solo se vota, sino que también se come, se educa y se cura”<sup>9</sup> repetía una y otra vez Alfonsín. Sea como ruptura o como promesa, los elementos que nutrieron dicho discurso democratizador nunca llegaron a plasmarse en objetivos políticos del Estado (Pucciarelli, 2006b). La recuperación e institucionalización de la democracia se acompañó con un proceso de empobrecimiento del país. La reorientación económica aplicada en la década anterior –basada en la primacía del capital financiero– continuó una vez recuperado el orden constitucional.

Raúl Alfonsín asumió en un contexto de crisis educativa proveniente de la dictadura militar. En 1983 se hereda –como indican las fuentes analizadas (Braslavsky, 1986; Paviglianiti, 1984)– un sistema educativo con mecanismos discriminadores y selectivos, ausente de contenidos socialmente significativos, y repleto de pautas, normas, abusos de autoridad y no participación. El sistema educativo argentino en 1983 era sensiblemente más desigual y discriminador que siete años antes, y respondía a la estratificación social (Pineau, 2006).<sup>10</sup>

---

7 La política educativa de desmantelamiento y destrucción del sistema de educación pública surgido a fines del siglo XIX que instrumentó la dictadura estuvo basada en dos estrategias (Pineau, 2006). Por un lado, la que el autor denomina “estrategia represiva”, que se proponía restablecer una serie de “valores perdidos” en el sistema educativo y hacer desaparecer (literalmente) los elementos de democratización y renovación cultural –más que nada aquellos que habían irrumpido en las décadas de los ‘60 y ‘70-. En segundo lugar, ubica la “estrategia discriminadora”, identificada con los grupos modernizadores tecnocráticos y el discurso económico neoliberal. Su impronta fue el fortalecimiento de un sistema educativo fuertemente fragmentado en circuitos diferenciados de acuerdo con los distintos sectores sociales, y subordinado a las demandas del mercado y al modelo de distribución regresiva de la renta. Para Pineau, “la combinación de ambas estrategias fue ‘el principio del fin’ de la escuela pública heredada de las décadas previas, y sentó las bases para la consolidación de los proyectos educativos neoliberales en las décadas siguientes. En el ‘asunto educacional’ decretado el 24 de marzo de 1976 se cifraba la muerte del sistema educativo moderno en Argentina” (Pineau, 2006: 25).

8 Fuente: Cámara Nacional Electoral, Poder Judicial de la Nación.

9 Mensaje del Presidente de la Nación, Dr. Raúl Alfonsín, a la Honorable Asamblea Legislativa el día 10/12/83.

10 Según las estadísticas oficiales incluidas en el documento del Plan Nacional de Alfabetización (MEyJ, 1985), tomando en cuenta la población de 15 años y más, existían en el país 1.184.964 “analfabetos absolutos” que representaban el 6,1% de la población; y 5.283.211 de los que se denominan “analfabetos funcionales”, que representaban el 27,1% de la población. Esto significaba un total de 6.468.175 analfabetos (el 32,3% de la población).

Las políticas educativas ejecutadas por el gobierno alfonsinista estuvieron condicionadas por la posición de *defensa del canon fundacional*.<sup>11</sup> En todos los sectores político-ideológicos preocupados y ocupados en la educación –incluido el gobierno– se sostenía fuertemente que las posibilidades de la democratización en la sociedad dependían en cierta medida de cuán democráticos fueran sus sistemas educativos, y se apelaba a que el gobierno constitucional garantizara la construcción de una democracia estable y generara una *educación democrática para la democracia*.<sup>12</sup> La “vuelta a la democracia” implicó también que la problemática del analfabetismo se reincorporara en la agenda de las decisiones políticas estatales. Los diferentes sectores coincidieron en ubicarlo como un problema que requería una solución, en la que el Estado debía adoptar una actitud activa (Feldman, 1993). En ese marco, entre 1985 y 1989, el gobierno nacional presidido por Alfonsín implementó como plan educativo “más allá de la escuela”, el PNA.

A partir de una revisión de la producción historiográfica en el campo de la historia de la educación argentina respecto al período hegemonícamente denominado “transición a la democracia” encontramos que ha sido poco investigado y problematizado. Existen algunas investigaciones y artículos que refieren al Congreso Pedagógico Nacional realizado entre 1984 y 1988 y/o la huelga docente y la Marcha Blanca de 1988, pero específicamente sobre el Plan Nacional de Alfabetización no existen antecedentes de investigación.<sup>13</sup> Compartimos con Southwell (2007) el *retiro al olvido de esta etapa*. Pareciera que el primer período posdictatorial ha sido olvidado y subestimado en importancia dado que se encuentra entre dos etapas históricas significativas como fueron la última dictadura militar y el menemismo. Pensamos que esta vacancia puede estar relacionada con la identificación del período del gobierno alfonsinista como la “década perdida” –sobre todo enunciado por los organismos internacionales en los comienzos de los ‘90–.

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

12 MEyJ (1984). *Política educacional en marcha: período 10 de diciembre 1983/84*. Buenos Aires; Riquelme, G. y Braslavsky, C. (1984). *Propuestas para el debate educativo*. Buenos Aires, CEAL.

13 Existe un artículo escrito por Pablo Gentili en la *Revista del IICE* en 1989, “De cómo lo obrero tiende a evitar problemas que le exijan un pensamiento abstracto. Una crítica al Plan Nacional de Alfabetización” que, en el caso de nuestra investigación, es utilizado como fuente histórica.

Sin embargo, podemos distinguir al período del primer gobierno posdictatorial como un momento de realización de diagnósticos y de implementación de políticas que buscaban la reestructuración del sistema educativo (como parte de la reconfiguración del Estado en general) y que –algunas de ellas– actuaron como punto de partida en la planificación y aplicación de las políticas educativas neoliberales de los '90. Las condiciones sociales y educativas a fines del gobierno alfonsinista se encontraban aptas para la profundización del modelo neoliberal en lo económico y neoconservador en lo político; el neoconservadurismo encontró un camino allanado desde el cual avanzar. No obstante sus efectos a largo plazo, resulta necesaria también la indagación en la década y la recuperación de hechos específicos ocurridos, como así también la exploración y análisis en lo que a política educativa respecta, sin que la dictadura y los '90 operen como obstáculo epistemológico.

Por estas razones entendemos la relevancia de abordar y problematizar en el devenir histórico las especificidades con respecto a la EDJA en el período 1983-1989 en la Argentina, aportando nuevos relatos para este capítulo ausente en la historia reciente de la educación argentina.

Consideramos que el análisis concreto del Plan Nacional de Alfabetización contribuiría a construir conceptualizaciones acerca de la política educativa del gobierno alfonsinista en términos de la construcción de hegemonía, y aportaría a profundizar el debate educativo y político-ideológico actual. La idea es poder esbozar, desde una mirada crítica, dialéctica y emancipatoria,<sup>14</sup> algunas primeras descripciones y reflexiones respecto a qué pasó en la educación argentina –particularmente en la EDJA– durante el período, a partir del análisis de diversas fuentes históricas. Aspiramos a recuperar el pasado –como expresa la frase de Martí que prologa el artículo– para conectarlo con el presente y para construir un porvenir diferente.

Asumimos como supuestos de anticipación de sentido –emergentes de la lectura y análisis de los antecedentes, del trabajo realizado en el proyecto UBACyT “La lectura escolar y la construcción de las culturas políticas: una mirada histórica para el caso argentino” dirigido por Pablo Pineau y de la labor analítica realizada hasta el momento con las fuentes– que el proyecto educativo del alfonsinismo logró desarmar la *estrategia represiva* heredada de la dictadura, pero no parece haberlo logrado con la *estrategia discriminadora*. De esta forma, más allá de sus intenciones, su política educativa vio muy limitada su capacidad para revertir las políticas y tendencias elitistas heredadas de la dictadura. Las medidas con las que se encaró la resolución

---

14 Perspectiva que tiene por intención develar el significado de las cosas a partir de entender la educación como un campo específico con fines y funciones concretos, pero a la vez atravesado por la totalidad social. Supone comprender también que la educación se va configurando en un proceso de construcción histórica que refleja luchas sociales. Y considera la educación como el instrumento para la transformación social emancipatoria.

de las injusticias educativas estuvieron orientadas a compensar los daños, más que a revertir los problemas profundos. Un segmento importante de los sectores populares del país quedaba sin terminar su escolaridad y sufría dificultades en el avance. Existía una igualdad formal de derechos pero niños y jóvenes de las mayorías sociales siguieron privados del derecho a la educación. Esta situación de desigualdad educativa entra en contradicción con el discurso pedagógico orientado a la construcción de la “democracia”. Estos límites dejaron establecidas las bases para la implementación del modelo educativo neoliberal en la década del ‘90, que profundizó fuertemente la desigualdad social y propuso un modelo de escuela solidario con dicha situación mediante cambios profundos estructurales, organizativos, curriculares y pedagógicos.

Por otro lado, entendemos que durante la década del ‘80, el debate político-pedagógico se desarrolló principalmente entre los promotores de la restauración del *canon fundacional* y los propulsores de la *modernización excluyente*, siendo los últimos quienes lograron imponer su hegemonía (mediante la implementación de la reforma educativa neoliberal de los ‘90).

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

## Las reconfiguraciones del Estado durante el alfonsinismo

La investigación que nos encontramos realizando consiste en un estudio histórico-pedagógico de generación conceptual que procura realizar un acercamiento al estudio de la EDJA y la alfabetización desde la perspectiva de la historia social de la educación –historia que busca comprender lo educativo a partir de su inscripción en un relato mayor concebido como un campo de producción de hegemonías (Cucuzza y Pineau, 2004; Puiggrós, 1990)–. Este enfoque supone la producción de un encuadre teórico para el abordaje del objeto de estudio que contemple y articule –entre otras cuestiones– la exploración de los aspectos económicos, políticos, culturales e ideológicos del gobierno alfonsinista como sustrato y articulación necesarios para la interpretación de lo específicamente educativo. Buscamos comprender las contradicciones constitutivas de los procesos educativos latinoamericanos.

El 10 de diciembre del año 1983 el Dr. Raúl Alfonsín asumió la presidencia. Durante la campaña y los primeros meses de su mandato, Alfonsín intentó construir su legitimidad ubicándose como la opción antimilitar y anticorporativa y apuntando a resolver las consecuencias del gobierno dictatorial sobre la estructura económico-social. La democracia se justificaba por su capacidad para atenuar las desigualdades y conquistar cierto bienestar material para las mayorías, apelando a ella como la forma más legítima de resolución de los problemas y conflictos (Heredia, 2006). En el mensaje que Alfonsín enunció a la Asamblea Legislativa cuando asumió la presidencia de la Nación, dijo “los argentinos hemos aprendido, a raíz de las trágicas experiencias de los años recientes, que la democracia es un valor aún más alto que el de una mera forma de legitimidad del poder, porque con la democracia no sólo se vota, sino que también se come, se educa y se cura.”<sup>15</sup>

Los elementos que nutrieron dicho “atractivo” y “novedoso” discurso democratizador nunca llegaron a plasmarse en objetivos políticos del Estado (Pucciarelli, 2006b). Lejos de dismantelar la estrategia de acumulación constituida en la dictadura, el propio accionar alfonsinista agravó la situación. Se expandió, fortaleció y consolidó la concentración, centralización y transnacionalización del gran capital y se debilitó y dispersó el movimiento obrero y popular. A partir de 1983 se siguieron introduciendo transformaciones que continuaron el sendero trazado por la dictadura (Campioni y Muñoz, 1994). Durante el gobierno de la UCR el sector público asumió las deudas contraídas durante la dictadura, mantuvo las cuantiosas transferencias hacia el capital concentrado y puso en marcha nuevos mecanismos como el programa de capitalización de deuda<sup>16</sup> –estatización de la deuda externa privada– y los subsidios a las exportaciones industriales. Del intento redistribucionista de Grinspun al comienzo del gobierno se pasó a priorizar las alianzas con los grandes capitalistas locales. Como sostiene Azpiazu (1991) los planes de ajuste implementados por el gobierno alfonsinista no fueron más que retoques del patrón de acumulación modificado radicalmente en la segunda mitad de los años ‘70.

La aplicación de las distintas políticas económicas durante la dictadura militar que dieron lugar a un nuevo proceso de acumulación basado en

---

15 Mensaje del Presidente de la Nación, Dr. Raúl Alfonsín, a la Honorable Asamblea Legislativa el día 10/12/83.

16 En 1983 la deuda pública era de 31.709 millones de dólares. En 1989 pasó a ser de 57.926 millones de dólares. La deuda privada en 1983 era de 13.360 millones de dólares y en 1989 de 4.917 millones de dólares. Estos números demuestran que en el período 1983-1989 la deuda pública aumentó y disminuyó la privada (Lozano, 1998). La deuda externa entre 1981 y 1989 creció a un ritmo promedio anual de casi el 8%. Mientras en 1981 la deuda del sector público representaba algo más del 55% del total, en 1984 significó alrededor de un 77% y en 1989 cerca de un 92% (Ortiz y Schorr, 2006).

la valorización financiera<sup>17</sup> durante el período del gobierno del presidente Alfonsín se convirtieron en el eje principal de las estrategias de acumulación de las grandes empresas y el núcleo central del modelo del conjunto de la economía (Pucciarelli, 2004). Entre 1983 y 1989 un grupo reducido de grandes empresas aumentó su poder en la estructura económica y continuó expandiéndose y consolidando posiciones privilegiadas. Los interlocutores privilegiados del gobierno radical fueron, entonces y al contrario de lo que expresaba en sus discursos, las corporaciones. El radicalismo le otorgó un rol primordial a la representación corporativa, cuyo discurso refirió y sirvió de base para la difusión del paradigma neoliberal que prefiguró sus acciones políticas (Beltrán, 2006). Se mantuvieron los *contextos privilegiados de acumulación* (Castellani, 2006) y hasta se permitió la conformación de otros nuevos; ocurrió un proceso de afianzamiento estructural de los grupos económicos más concentrados.

El modelo económico significó, por tanto, una inaudita traslación de ingresos desde los sectores medios y bajos hacia los acreedores externos y las fracciones más concentradas del capital local; el Estado transfirió recursos públicos al capital concentrado local a expensas del resto de los sectores sociales,<sup>18</sup> profundizando así el carácter desigual de los impactos económicos. En efecto, de la concentración de la riqueza resultó un proceso de pauperización hasta ese momento desconocido en la historia argentina. En un contexto de estancamiento económico, de elevada inflación, de aumento del desempleo<sup>19</sup> y de caída de los salarios, la expansión de los grandes actores económicos implicó que unos sectores se apropiaran de lo que tenía otro sector. Es decir, el gobierno democrático se basó en la expropiación de los ingresos de los sectores populares y en su apropiación por parte de los grupos económicos. Para Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1986) se trató de una crisis *heterogénea y desigual*. Para Pucciarelli se trató de un despojo.<sup>20</sup>

Atilio Borón (1991) en un artículo periodístico ilustra sencillamente lo que ocurría por aquellos días “las clases populares, especialmente los

---

17 Comparando la información censal de 1974 con la de 1994, se observa que los establecimientos industriales disminuyen en casi un 30% (35.000 plantas industriales menos) y la ocupación cae en más de un tercio (500.000 ocupados menos) (Lozano, 1998).

18 Mientras que el capital concentrado recibió transferencias que superaron los 67 mil millones de dólares, los trabajadores dejaron de percibir una cifra cercana a los 80 mil millones de dólares. Entre 1984 y 1988, las remuneraciones reales decayeron un 28% en la industria, un 35% en el comercio, un 24% en las empresas públicas y un 10% en la actividad bancaria (Azpiazu, 1991).

19 En 1983 el desempleo era del 3,9%. Y en 1989 ascendió al 7,1%. Es decir que la desocupación aumentó en un 82% (Ortiz y Schorr, 2006).

20 Mientras que en el año 1983 un 19,1% de la población era pobre, en 1989 ese índice aumentó al 47,3%. La indigencia era en 1983 de 5,4% y en 1989 16,5% (Ortiz y Schorr, 2006). En el caso del Gran Buenos Aires, en 1985, el 40% de los hogares más pobres recibía el 16,1% de los ingresos totales al tiempo que el 10% de los más ricos percibía el 31,3%. En 1989, tales porcentajes se modificaron en forma sustancial: 11,7% (-4,4%) y 41,7% (+10,4%), respectivamente (Azpiazu, 1991).

sectores más inestructurados y marginales, que en el pasado podían aspirar a comer un asado y tomar unos mates, han sido violentamente expropiados de esas ilusiones: su dieta actual es la de los pueblos pobres del Asia o África, y sus condiciones generales de existencia se han degradado hasta límites inconcebibles para cualquier argentino hace una generación”.

En materia política, el alfonsinismo también debió afrontar los grandes problemas provenientes del terrorismo de Estado. Dados los legados del período dictatorial, el objetivo principal del proyecto alfonsinista consistió en refundar el Estado democrático y republicano. Según Pucciarelli (2006b) el proceso de reconstrucción impuso tres grandes tareas. Por un lado, desactivar los valores y las prácticas autoritarias que orientaban el accionar político de las fuerzas armadas y eliminar sus tradicionales tendencias corporativas para reintegrarlas positivamente a la sociedad. Por otro lado, desactivar y asimilar políticamente todas las propuestas políticas autoritarias que colocaban sus objetivos por encima de la necesidad de reconstruir el lazo social a partir de nuevos criterios de unidad y tolerancia democrática. Y, por último, poner todas las políticas del Estado al servicio de una restauración democrática que debería constituirse, a la vez, en la base de su propia reconstrucción.

Para ello, el gobierno se propuso reconstruir un nuevo tipo de *democracia no tutelada* (Pucciarelli, 2006b), fundando un nuevo orden democrático que recuperara el poder político institucional, la autonomía y el ejercicio legítimo de la violencia y subordinara la corporación militar al poder político, recuperando las potestades perdidas por el Estado para transformarlo en un garante independiente y eficaz del cumplimiento de la Constitución. Implicaba, además, poder representarse ante la sociedad como soporte político institucional de una nueva justicia imparcial y eficiente, garante de la igualdad de derechos y obligaciones de todos los ciudadanos ante la ley. Sin embargo, el desafío asumido por el alfonsinismo se transformó en un dilema crónico y permanente, en una contradicción interna del proyecto refundacional: cómo combinar estrategias para modificar las estructuras de poder existente, con estrategias de ampliación y profundización del propio poder político e institucional.

Para arribar a dicho objetivo de refundar el Estado republicano y democrático se propuso marcar una ruptura con el pasado reciente de violaciones de los derechos humanos eliminando la impunidad mediante la investigación y juzgamiento de los grandes delitos cometidos por las fuerzas armadas. La doctrina de la judicialización de los crímenes cometidos, combinada con la doctrina de los dos demonios fue tomada como elemento central del nuevo proyecto refundacional. Sin embargo, los objetivos adoptados eran mutuamente contradictorios. El objetivo de la reconstrucción democrática de la trama social basada en la erradicación de la impunidad no era compatible con la propuesta de judicialización, ni con

el modo en que se procuraba llevar adelante la depuración y la reinserción de las FF.AA. Tal es así que tras el juicio a las Juntas se desembocó en la promulgación –en forma encubierta– de la amnistía total que reclamaba la corporación militar.

El levantamiento militar de Semana Santa en 1987 supuso la sanción de las leyes de “Obediencia Debida” y “Punto Final” –que pudieron ser aceleradas por la crisis militar, pero que ya eran medidas bajo estudio del Ejecutivo desde dos años antes–. En términos generales, la sanción de dichas leyes significó reconocer que los responsables del terrorismo de Estado fueran impunes. La justificación de la obediencia debida puso de manifiesto, tanto para Pucciarelli, como para Hilb, la contradicción irresoluble y el alcance reducido que albergó el proyecto refundacional, dado que supuso reconocer que ante el terrorismo de Estado había un sector de la sociedad al cual se le seguían respetando sus privilegios y que mantenía el derecho a la impunidad. Para Hilb (1990) a partir de dichos acontecimientos se reformula la relación política en términos de engaño, de *promesas traicionadas* y ocultamiento, producto de la desilusión y del desencanto; para Pucciarelli (2006b), irresuelta la rebelión militar de Semana Santa, el poder gubernamental tuvo que optar entre dos posibilidades; o negociar con el poder militar y desactivar la movilización popular; o encabezar un enfrentamiento histórico con el poder militar, optando de esta forma por la posibilidad de refundar la institucionalidad democrática con base en el poder popular. Alfonsín eligió la primera opción restaurando, de esa forma, el derecho a la impunidad exigido por los militares.

Frente al conjunto de estas decisiones, la estrategia argumental oficial que se utilizó (y que se sigue utilizando) fue decir que otras decisiones podrían haber sido más justas, más adecuadas o más convenientes, pero inalcanzables. Alfonsín, lo planteó como el precio que había que pagar para seguir viviendo en democracia.

## La educación en la “década olvidada”

Durante la última dictadura militar ocurrida en la Argentina entre los años 1976 y 1983, el sistema educativo no estuvo exento del conjunto de políticas represivas aplicadas. La educación ocupó un lugar fundamental en el proyecto refundacional de la dictadura; para las autoridades militares el sistema educativo era sospechoso por su mismo carácter de educacional.

Raúl Alfonsín asumió en un contexto de crisis educativa proveniente del terrorismo de Estado. Esto significaba que un segmento importante de la población del país –los sectores populares– no completaba su escolaridad. La información estadística indica que ni en el nivel primario ni en el secundario se retenía de manera adecuada a los alumnos, ni se posibilitaba

un avance sensible año a año.<sup>21</sup> Si se observan las estadísticas el problema no se presentaba tanto en el acceso (el 93,4% de los niños entre 6 y 12 años asistía a la escuela primaria), sino en otros mecanismos: la permanencia, la finalización y la calidad. Esto no solo ocurría en la educación básica. Según lo analizado en las fuentes del período, la enseñanza media funcionaba como uno de los mecanismos más eficientes de selección y expulsión de grupos sociales, a través del cierre del acceso o la rápida expulsión por motivos socioeconómicos (Vales, 1984). No todos los alumnos que ingresaban tenían la misma probabilidad de “abandono”; eran las poblaciones de áreas rurales, urbano-marginales, grupos de aborígenes y pobladores de áreas de frontera las que cargaban con los peores índices de “abandono”, repetición, egreso, etc. (Aguerrondo, 1988). Por otro lado, y tomando en cuenta las estadísticas del Censo de 1980, la población de 15 años y más, existían en el país 1.184.964 “analfabetos absolutos” que representaban el 6,1% de la población; y 5.283.211 de los que se denominan “analfabetos funcionales”, que representaban el 27,1% de la población. Esto significaba un total de 6.468.175 de “analfabetos” (el 32,3% de la población).

Hacia fines de 1984, el Ministerio de Educación y Justicia, publicó un documento titulado “Política educacional en marcha. Período 10 de diciembre 1983/84”. Esta publicación –que es a nuestro entender uno de los principales documentos del Ministerio de Educación de aquella época– consta de dos secciones. En primer lugar, incluye el Programa Educacional de Medios y Fines presentado el 10 de diciembre de 1983; y, en segundo lugar, ofrece un balance de la política educacional ejecutada en el período diciembre 1983/84.

El Programa Educacional de Medios y Fines (que consta de catorce puntos) fue implementado para “alcanzar y consolidar la democracia e implementar una política de reactivación económica y social” (MEyJ, 1984: 8) que

---

21 Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1980, de la población de 5 años y más, el 5% nunca asistió, el 25% asiste y el 70% no asiste pero asistió. La población de 14 años y más que tiene secundaria completa representa el 9,8%; secundaria incompleta 16,4%; primaria completa 31,5% y primaria incompleta 29,9%. Los que no completan la escuela secundaria representan casi el doble de los que sí la completan. Y es casi el mismo porcentaje el de los que completan la escuela primaria que el de los que no lo hacen. Entre los 7 y los 14 años el porcentaje de asistencia disminuye un 20,4%. La asistencia escolar de la población de 7 años es del 95,1%; en la población de 13 años es del 87%; en la de 14 años del 74,7%; y en la franja de 15 a 19 años, del 42,5%. El mayor porcentaje de descenso de la asistencia escolar se produce entre los 14 y 15 años: 32,2%. Luego sigue la franja de 13 a 14 años: 12,3%; y de los 12 a los 13 años: 7,2%. Lo que da un total de 51,7% de disminución en la asistencia escolar. Con respecto a la educación primaria se puede observar que el 95% de la población de 7 años ingresa a la escuela y en la franja de 10 a 14 años la asistencia se reduce al 74,5%. Disminuye un 20,6% la asistencia. Un 23,1% (5.568.687) de la población de 6 años y más no completa la enseñanza primaria (en la zona rural es de 37%). Respecto a la escuela secundaria, el 32,7% de la población de 12 años y más asiste a la enseñanza secundaria. 3.276.683 (17,3%) no completaron su escolaridad; mientras que 1.942.361 (10,3%) completaron su escolaridad. Un 7% más de personas no completó sus estudios de los que sí lo hicieron. Fuente: Censo Nacional 1980.

permita reconstruir la República democrática. Las concepciones e ideas con respecto a la educación que propugna el documento quedan ya explicitadas en la tapa donde –junto a una foto de Sarmiento– se puede leer la leyenda “La escuela es la democracia. Hacer de toda la república una escuela”.

El diagnóstico que se realizaba desde el gobierno con respecto al estado de la educación que se heredaba era que las estructuras educacionales estaban devastadas, y que por ello no se trataba de un problema pedagógico sino que lo trascendía para convertirse en un objetivo político. De allí que se concibiera la educación como un objetivo necesario a cumplir para la pretendida democratización. La idea fundamental era que debía revertirse el proceso que se venía desarrollando durante la dictadura con siete millones de niños desnutridos y seis millones de analfabetos. “Sabemos –se escribe en el documento– que en gran medida este sistema ha servido, al menos en los hechos, a objetivos exclusivistas, autoritarios, elitistas y mafiosos; de ahí las señales de deserción, repetición y analfabetismo” (MEyJ, 1984: 15).

Para ello, se escribe, era el Estado el que debía *sostener* la educación; *planificar* en función de las necesidades nacionales y acorde con el desarrollo económico; y orientar en función de esas necesidades –fomentando e incentivando determinadas carreras de acuerdo con el proyecto político–, sin cercenar o anular la libre elección de los aspirantes, *la libertad de escoger los propios destinos*, garantizando el principio de la iniciativa privada (MEyJ, 1984: 3).

En esta sintonía y en lo referido a la educación privada, se sostenía que esta complementaba y se integraba a la enseñanza pública. El Estado debía subvencionar la enseñanza privada, reservándose solo el lugar de supervisar “la calidad y la moralidad de la enseñanza y controlar la inversión de los aportes dados. Se trata del control de los gastos públicos” (MEyJ, 1984: 4). Lo mismo se planteaba sobre las universidades privadas, que debían ser absolutamente autónomas y solo sujetas al poder de policía. “La enseñanza privada que se integra como unidad de servicio con la enseñanza oficial y que el gobierno nacional valora como esfuerzo integral del sistema educativo” (MEyJ, 1984: 30).

Para el gobierno alfonsinista la educación debía ser *formativa* en términos de información, conocimiento, técnica y ciencia; pero sobre todo debía conformar a los educandos para y en la democracia (representativa y republicana). Todos los niveles educativos, incluida la universidad, debían consagrarse a ello. En palabras del propio Ministerio “entendemos que la enseñanza debe estar exenta de toda influencia de grupo, clase, raza o sectarismo y propender a la vida y expresión del hombre con plena libertad dentro del orden jurídico de la Constitución Nacional, formándolo para la Democracia representativa y republicana sobre los principios de la libertad civil y política y la independencia económica, y que los capacite para afrontar el proceso de

cambio, sin perjuicio de sus objetivos básicos: formación, transmisión de la cultura, enseñanza de la técnica e investigación científica” (MEyJ, 1984: 6). La educación debía ser, también, popular; universal; común; obligatoria en el ciclo primario y en el secundario; permanente; gratuita; asistencial; y debía asegurar el principio de la *igualdad de oportunidades*. Se la consideraba –recordando un mensaje del año 1964– como una *empresa productiva*, en el sentido de que estaba comprobado experimentalmente de qué manera y en qué medida se tornaba más productivo el trabajo cuando un operario mejoraba su educación. Y se la concebía –recuperando un Congreso de Educación y Cultura de la UCR de noviembre de 1980– una inversión futura y no un gasto, en tanto y en cuanto la educación eleva el nivel social, la calidad de vida y el desarrollo nacional.

Con relación a los contenidos de la enseñanza se expresaba que “no existe otra doctrina nacional que la Constitución” (MEyJ, 1984: 4). De allí que se dispuso el estudio de la Constitución Nacional y se determinaron los contenidos de la asignatura Instrucción Cívica.

A continuación de la primera sección y con motivo de cumplirse el primer año de gobierno se consideró necesario –a modo de rendición de cuentas– dar a conocer públicamente cómo se había avanzado en el cumplimiento de los objetivos propuestos cuyos caracteres se entroncaban –se aclaraba– en la gestión anterior entre los años 1963-66. De allí la segunda sección del documento.

Lo primero que se evalúa es que “urgía, en la educación argentina, como punto de partida, su democratización que se expresaba como la necesidad cierta e inmediata de eliminar los rasgos autoritaristas, sancionatorios, prohibicionistas existentes” (MEyJ, 1984: 11). Para dicho proceso se elaboró un nuevo enfoque que concibió a la educación como derecho humano y como agente al servicio de las exigencias sociales, y se pretendía crear un clima escolar de convivencia y participación que fuera el mismo que se deseaba para toda la sociedad.

Del mismo modo, se introdujeron reformas en la asignatura Instrucción Moral y Cívica; se incorporó como materia obligatoria el estudio de la Constitución Nacional, “como prenda de paz y de unión, ya que nuestra tradición nacional, en materia educacional, fue siempre republicana y democrática” (MEyJ, 1984: 12); y se dejaron sin efectos todas las disposiciones internas de signo autoritario consideradas punitivas y no punitivas buscando establecer una nueva relación de carácter participativo entre los maestros, profesores y alumnos. Otra de las medidas adoptadas que se mencionan son: la autorización para el funcionamiento de los Centros de Estudiantes; la articulación entre los niveles y entre la educación formal y la no formal; la supresión del examen de ingreso en primer año de la secundaria; la normalización y reapertura de las universidades; la reincorporación de docentes segregados por razones políticas; más otras referencias –que

más que presentar un balance son ideas a futuro— como la creación de una nueva relación entre la educación y la comunidad; la instrumentación de áreas de educación; la formación, actualización y política salarial docente.

Dentro de este pequeño balance se hace referencia también al Plan Nacional de Alfabetización y al Congreso Pedagógico Nacional, como aporte este último, para “transformar el sistema educativo porque adolece de graves deficiencias en su naturaleza y en sus funciones” (MEyJ, 1984: 15) y como espacio para la deliberación y formulación de enunciados generales que posibilitaran el dictado posterior de una Ley Orgánica de Educación.

“Estas son las ideas, las de siempre, y las medidas adoptadas en el ámbito del Ministerio de Educación y Justicia —concluye el documento—, con el propósito moral de dignificar a todos los hombres en sus realizaciones humanas y en sus propias trascendencias. Esas ideas pertenecen al acervo histórico de la Argentina Democrática y fueron forjadas a través de las generaciones en el seno del pueblo para que los hombres mejoren sus condiciones personales y la Nación logre su desarrollo económico, con movilidad social, sin violencias ni presiones” (MEyJ, 1984: 33).

## El Plan Nacional de Alfabetización (PNA)

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

Como hemos mostrado anteriormente, las estadísticas del INDEC, confeccionadas sobre el Censo de 1980, revelaban importante cifras de analfabetismo, sobre todo las referidas a aquellos que no terminaban sus estudios. Este escenario fue considerado por el gobierno como un *cuadro de situación caótico y afligente* (MEyJ, 1984: 13) y fue calificado de emergencia nacional por el Consejo Federal de Cultura y Educación en una reunión realizada en la ciudad cordobesa de Vaquerías. Es allí donde se expusieron, por primera vez, los lineamientos generales del PNA.<sup>22</sup> Posteriormente, por el Decreto N° 2308 del 30 de julio de 1984, se creó la Comisión Nacional de Alfabetización Funcional y Educación Permanente (CONAFEP), con dependencia directa del titular del Ministerio de Educación y Justicia. La Comisión estaba integrada por un Presidente (quien ocupó la presidencia fue la Prof. Nélica Baigorria),<sup>23</sup> con rango y jerarquía de Secretario de Estado y seis vocales. Era

22 El PNA fue uno de los cuatros Planes de Acción lanzados por la administración Alfonsín. Los otros fueron: Plan Nacional de Vivienda, Plan Nacional de Salud y Plan Alimentario Nacional.

23 Profesora de Enseñanza Secundaria Normal y Especial en Letras, recibida en la Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Presidenta, rango secretaria de Estado, de la Comisión Nacional de Alfabetización. Presidenta del Comité regulador Intergubernamental del Proyecto Principal de la Unesco para América Latina y el Caribe, 1987-1989. Primera diputada Nacional por la UCR en 1958.

una "necesidad indiscutida para erradicar de una vez aquellos males sociales, el desarrollo de un Plan Nacional de Alfabetización Funcional y de Educación Permanente" (MEyJ. CONAFEP, 1985: 11).

El PNA nació en el marco del Proyecto Principal de la Unesco para América Latina y el Caribe,<sup>24</sup> y fue en el encuadre de dicho Proyecto que se definieron en la Argentina los objetivos generales referidos a alfabetización y educación de adultos: 1) erradicar total y definitivamente el analfabetismo; 2) complementar la educación de los recién alfabetizados; 3) posibilitar un sistema permanente de educación de adultos. Los tres objetivos no se concebía independientes sino concatenados, como parte de una estrategia que pretendía formar hombres capaces de participar en el afianzamiento de la democracia, de desarrollar social, cultural y económicamente el país y de adoptar una posición crítica a su realidad (Baigorria, 1984).

Los trabajos preparatorios del PNA, comenzaron en mayo de 1984. Fue cuando se reinició la relación efectiva con la Unesco como consecuencia de la visita del Director Regional para América Latina y el Caribe, Dr. Simón Romero Lozano. Así, la Argentina se insertó en el Proyecto Principal sobre educación para América Latina y el Caribe. En julio del mismo año, se recibió también la visita del Dr. José Rivero, técnico en materia de educación de adultos, quien trabajó durante cinco días con un equipo de profesores presidido por Baigorria, analizando y elaborando los lineamientos del Plan, la Cartilla de lecto-escritura, la de Matemática y el Manual de Instrucciones para el Alfabetizador; y en donde se resolvió también organizar un Seminario Taller sobre Estrategias para el Desarrollo del Plan Nacional de Alfabetización, durante el mes de noviembre (MEyJ; Unesco; OREALC, 1984). En dicha oportunidad, Baigorria presentó los lineamientos generales del PNA, cuya redacción definitiva se llevó a cabo con posterioridad al Seminario Taller, tomando en cuenta las conclusiones y sugerencias de

---

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

las distintas comisiones. Además, en septiembre, el PNA fue expuesto en la II Asamblea Ordinaria del Consejo Federal de Educación, realizada en la ciudad de San Miguel de Tucumán, y fue aprobado en general por los Ministros de todas las Provincias –salvo en cuanto a su instrumentación efectuadas por la Provincia de Jujuy con la adhesión de Catamarca, Santa Fe y La Rioja– (MEyJ, 1983).

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

Al definir qué se entiende por analfabeto en el documento del PNA, se produce una diferenciación entre analfabetos absolutos y analfabetos funcionales. Analfabeto absoluto es aquel que nunca asistió a la escuela y en consecuencia no conoce las nociones básicas de lecto-escritura. Mientras que se consideraba analfabeto funcional –según la definición acuñada por la Unesco en 1978– a “la persona que no puede emprender aquellas actividades en las que la alfabetización es necesaria para la actuación eficaz en su grupo y su comunidad y que le permitan asimismo seguir valiéndose de la lectura, la escritura y la aritmética al servicio de su propio desarrollo y del desarrollo de la comunidad” (MEyJ, CONAFEP, 1985: 9). También se considera analfabeto funcional al *desertor precoz de la escuela primaria*. Así el PNA se proponía combatir en dos frentes: el primero, destinado a los analfabetos absolutos, con la creación de los centros de alfabetización; el segundo, para los funcionales, con el empleo de los medios de comunicación y la metodología de la educación a distancia. “La meta final de esta empresa es llegar a la educación permanente, derecho con el cual se nace y sólo se extingue con la vida” (MEyJ, CONAFEP, 1985: 19).

Por respeto al federalismo vigente en el país se resolvió que, para la implementación del Plan, se realizaran convenios entre la CONAFEP y los representantes de cada una de las provincias, del Territorio Nacional y del Distrito Federal. En cada convenio se especifican los aportes y las obligaciones que corresponden al poder central y a las distintas jurisdicciones. En

lo referente a los recursos financieros, provenían del presupuesto nacional y de los aportes en efectivo, en inmuebles, mobiliarios, materiales que proporcionen organismos municipales, provinciales, nacionales e internacionales y de entidades de bien público y privadas.

Cotidianamente, el PNA se materializaba en los centros de alfabetización, con una matrícula aproximada de 15 alumnos por curso, que funcionaban en escuelas, bibliotecas, entidades deportivas, sindicatos y/o sociedades de fomentos. Cada jurisdicción determinaba la localización de los centros de alfabetización, "teniendo en cuenta que el mejor lugar es siempre aquel al que los jóvenes y adultos puedan concurrir sin sentirse inhibidos" (Mey, CONAFEP, 1985). El horario era el que más convenía a las necesidades e intereses de los alumnos y el calendario se acomodaba a la vida del grupo social. El PNA se puso en funcionamiento con la apertura de cien centros diseminados por todo el país y con la perspectiva de aperturas progresivas. La idea era instalar durante el año 1985, 5.000 centros, y se esperaba abrir 17.500 en 1986. Se llegó en 1987 a 7.000. Y en el año 1989, cuando el gobierno de Menem levantó el Plan, funcionaban en todo el territorio 9.693 Centros de Alfabetización. O sea, en 1989 se había llegado a abrir un 50% de los Centros previstos en 1986.

Los recursos materiales que se utilizaban para la enseñanza consistían en una serie de Cartillas producidas por equipos interdisciplinarios de especialistas en el campo de la Lingüística, la Antropología, las Ciencias de la Educación y la Matemática. "La metodología adoptada parte del concepto fundamental de que el hombre debe desarrollarse integralmente y que el aprendizaje de la lecto-escritura y matemática son el primer e inevitable peldaño en el camino de la formación de seres humanos capaces de participar responsablemente en la vida cívica con la finalidad de afianzar el sistema democrático de vida" (MEyJ, CONAFEP, 1985: 23). El método adoptado fue el ecléctico que combina el método de oraciones con el método psicossocial, seguido por procesos analíticos y sintéticos. Del método psicossocial se tomó su idea fundamental de que el proceso de alfabetización debe estar dentro del mundo propio del adulto. La dinámica educativa estaba basada en el diálogo, en la participación, en las experiencias mismas de los adultos y en los problemas de la comunidad.

La *Cartilla de Unidad Nacional: lectura y escritura* estaba compuesta por ejercicios de aprestamiento y cuarenta y dos lecciones. Cada lección posee una foto motivadora y una oración significativa, precedidas por dos páginas con ejercicios de aprestamiento. La oración clave contiene una palabra generadora de la sílaba que se aprenderá en la lección. Sílabas que se van combinando progresivamente con otras ya aprendidas para formar palabras y oraciones. En la parte final de cada lección hay espacios libres destinados a las palabras o frases propias de la región y del vocabulario del alfabetizando o del grupo. Para la escritura del nombre y apellido del

alfabetizando se reserva la página inicial de la cartilla. El alfabetizador tenía la libertad para proponer otros tipos de ejercicios y para usar materiales que surgieran espontáneamente (MEyJ, CONAFEP, 1985).<sup>25</sup> Como contenidos, se expresa que se tomaron temas universales que interesan a la humanidad: salud, educación, derechos humanos, la paz, el cooperativismo y sobre todo la formación cívica a través de la Constitución Nacional; contenidos "que aseguren la formación de hombres capaces de participar y afianzar el sistema democrático de vida" (MEyJ, CONAFEP; OEA, 1985). "Nuestro Plan estuvo totalmente despojado de contenidos ideológicos partidistas, pero en cambio es riquísimo y denso en contenidos democráticos. Porque aspiramos, después de tantos años de cerriles dictaduras donde se ha desvirtuado totalmente el sentido democrático con el que nosotros nacimos a la vida libre en el siglo pasado, aspiramos -insisto- a formar simultáneamente al ciudadano de la democracia" (Baigorria, 1987).

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

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

Por último, existían los materiales de posalfabetización para la afirmación de lo aprendido. Se produjeron la antología de lectura comprensiva *El país de todos Antología de la lectura comprensiva, cuaderno de matemática recreativa: sugerencias para el alfabetizador*, que incluye tradiciones, cuentos,

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

leyendas; y el *Cuaderno de matemática recreativa*, en el cual se presentan problemas bajo el formato de juegos de ingenio.

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

Mediante la Resolución Ministerial N° 16 de enero de 1990, firmada por Antonio Sajonia –primer ministro de Educación menemista–, se resuelve dejar aclarado que al 31 de diciembre de 1989 ha finalizado el PNA.

### Concluyendo. Con la democracia se educa, ¿cómo?

¿Se puede hablar de democracia con despojo? ¿Es posible refundar un Estado democrático con aumento del desempleo, caída de los salarios, expansión de los grupos económicos y pauperización de los sectores populares? ¿Este era el precio que había que pagar para seguir viviendo en democracia? ¿La democratización del sistema educativo se plasmó en objetivo del Estado? ¿Se dismantelaron los mecanismos educativos desiguales provenientes del período dictatorial? ¿Se lograron los objetivos del PNA? ¿Para qué se implementó el PNA?

El retorno de un gobierno democrático despertó la esperanza de atenuar y corregir la crisis del sistema educativo. La democracia sería la garante de todas las transformaciones necesarias luego de los años de terror. La retórica de Alfonsín, además, promulgaba eso. Con la democracia se educa, decía. Sin embargo, el primer gobierno posdictatorial de la Argentina no solo no dismanteló los principales resortes de acumulación que marcaron el período dictatorial, sino que consolidó los rasgos más regresivos. La promesa, la pretensión de ruptura, quedaría relegada. Durante el transcurso del gobierno de Alfonsín se profundizaron muchas de las herencias de las tendencias estructurales originadas en la dictadura, incluida la educativa. Se reforzó el proceso de concentración del capital, de la propiedad, de la producción y de los ingresos, y se garantizó la vigencia de un régimen de acumulación que solo benefició a una reducida y cada vez más poderosa fracción económica, la de las grandes empresas oligopólicas (Castellani, 2006; Ortiz y Schorr,

2006). En el momento en el cual se insistía una y otra vez en refundar el Estado democrático y republicano, se produjo un aumento de la pobreza inédito para la historia argentina hasta entonces. El gobierno que levantaba la bandera de encontrarse ante un momento histórico fundacional y que pronunciaba una y otra vez el Preámbulo de la Constitución, profundizó el carácter desigual de la sociedad argentina. La retórica que se promulgaba solo se construyó y limitó a la palabra.

El proyecto educativo del alfonsinismo fue eficaz en desarmar la *estrategia represiva* heredada del terrorismo de Estado, pero no parece haberlo logrado con la *estrategia discriminadora*. Más allá de sus intenciones y promesas, su política educativa vio muy limitada su capacidad para revertir tendencias que había recibido. Se dejaron sin efecto todas las disposiciones internas de signo autoritario en las escuelas (lo cual es altamente valorable) y se adoptó una serie de medidas, como por ejemplo la supresión del examen de ingreso en primer año de la secundaria, que no repercutió en que un segmento importante de los sectores populares del país quedaran sin terminar su escolaridad y sufrieran dificultades en el avance. Las medidas con las que se encaró la resolución de las injusticias educativas estuvieron orientadas a compensar los daños, más que a revertir los problemas profundos. Podemos inferir entonces, que el gobierno asumido en 1983 no logró modificar la desigualdad existente en el sistema educativo argentino. Con el retorno a la democracia un segmento importante de la población argentina quedaba aún sin completar la escolaridad y sufría dificultades en el recorrido.<sup>26</sup> En 1989 las características del sistema educativo eran las mismas que al comienzo del gobierno: un sistema educativo con mecanismos discriminadores y selectivos, generador de desiguales condiciones para el aprendizaje. El estudio de las estadísticas del Censo de 1991 permite señalar que, bajo la retórica de la igualdad, el alfonsinismo continuó sosteniendo un sistema educativo que quitó el acceso a la escuela a ciertos sectores. O si lo permitía lo realizaba de forma desigual. El alfonsinismo intentó corregir

---

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

los defectos heredados del período dictatorial, pero no produjo cambios profundos; mantuvo en el sistema educativo el principio de privilegio y confinó a los sectores populares a una escuela segmentada y diferenciada. Esta situación de desigualdad educativa entra en contradicción con el discurso pedagógico orientado a la construcción de una educación en y para la democracia manifestada en el Programa y en el PNA. Se buscaba formar para la democracia y al mismo tiempo se inhibió la constitución de los sectores populares como sujetos políticos de la democracia. Se propusieron remediar los peores efectos del terrorismo de Estado sin eliminar los fundamentos causales antagónicos y profundamente enraizados. Durante la administración alfonsinista el significado de la igualdad fundamental no pasó de ser un principio orientador general válido a ser una realidad social (Mészáros, 2008). El alfonsinismo no confrontó y superó las relaciones sociales funestas estructuralmente consolidadas de la desigualdad material y sociopolítica heredada de la dictadura –incluidas las educativas–. Contrariamente, las políticas ejecutadas por el gobierno alfonsinista estuvieron enmarcadas en la *defensa del canon fundacional*. Se conservó la asimetría característica del sistema educativo argentino; el cambio significativo supuso una perpetuación de lo existente. Parafraseando a Alfonsín, con la democracia unos *comieron, se educaron y se curaron* a costas de otros.

La recuperación de la democracia significó que el analfabetismo se reincorporara al debate educativo público y que constituyera, en el marco de la construcción de una nueva hegemonía, un campo privilegiado para la construcción del proyecto alfonsinista.<sup>27</sup> La implementación del PNA como política de Estado consistió –desde nuestros análisis– en una política educativa diferenciada y focalizada en los analfabetos y los pobres, radicalmente diferente de aquellas destinadas a los sectores dominantes; y se sustentó en el histórico enfoque compensatorio de la EDJA. Fue una política que no resolvió las desigualdades en las posibilidades de escolarización ni supuso una democratización de la educación. Tal es así, que el objetivo propuesto de erradicación total del analfabetismo no se cumplió; en 1991 –momento en que se realiza un Censo que evalúa estadísticamente la década– un millón de personas seguían siendo analfabetas.<sup>28</sup> Tampoco se revirtió el problema fundamental de la educación argentina, el denominado en el PNA “analfabetismo funcional”. ¿Si no se cumplieron los objetivos, para qué se implementó el Plan?

Un primera respuesta es que el PNA tendió a operar como una herramienta del gobierno para –en términos gramscianos– generalizar los

---

27 Recordemos que el PNA fue uno de los cuatro Planes de Acción implementados por el alfonsinismo.

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

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

Hallamos que el PNA también recupera la matriz sarmientina de la educación, en el sentido que busca formar a los adultos como sujetos industriales, reproductores materiales del orden social y consumidores de fórmulas político-sociales elaboradas por las clases dirigentes (Puiggrós, 1998). Al igual que en el momento de la constitución de los Estados nacionales, el dominio de la lectura y la escritura operan en el PNA como una herramienta política para la producción de sujetos “civilizados”, en este caso, acordes con el nuevo orden democrático en construcción. Es decir, el sujeto pedagógico construido en el PNA significó una sinonimia entre alfabetizado igual a civilizado, en la acepción más sarmientina de la fórmula. Podemos enmarcar, por tanto, al PNA dentro de lo que Puiggrós (1998) denomina el discurso de la “Instrucción Pública”. El PNA se presentó como un mecanismo de igualación ocultando las vinculaciones existentes entre la desigualdad educativa y la desigualdad económica-social; la constitución del “ciudadano democrático” que el PNA pretendió se hizo desde un Estado que continuó profundizando las políticas regresivas de la dictadura. El PNA buscó alfabetizar a los jóvenes y adultos en una concepción predominante (conforme) del mundo, en la línea del sostenimiento de las condiciones de vida (y no del cambio). De allí que podemos pensar que el significado de democracia sustentado por el gobierno alfonsinista y enseñado en el PNA se circunscribió, en términos de Mészáros (2008), a la legitimación democrática del Estado.

En el libro *Alfonstn responde* publicado en 1992, el ex presidente expresó —a modo de balance— (con la democracia): *Creo que se come, se cura, se educa, pero no se hacen milagros.*

A diferencia de dicha expresión y como corolario de lo analizado concluimos que con la democracia, se come, se cura y se educa; pero, para y en cierta concepción y experiencia de democracia, la republicana, representativa, defensora de las libertades individuales y, por sobre todo, injusta y desigual.

## Bibliografía

- AA.VV. (1992). *Alfonstn responde*. Buenos Aires, Tiempo de ideas.
- Aboy Carlés, G. (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina*. Rosario, Homo Sapiens.
- Azpiazu, D.; Basualdo, E. y Khavisse, M. (1986). *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*. Buenos Aires, Legasa.
- Azpiazu, D. (1991). "Programas de ajuste en la Argentina de los años ochenta: ¿década perdida o decenio regresivo?", ponencia presentada en el *Seminario Ajuste económico, sindicalismo y transición política en los años ochenta*, organizado por el Memorial de América Latina, San Pablo.
- Beltrán G. (2006). "La génesis de las reformas estructurales", en Pucciarelli, A. (coord.). *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires, Siglo XXI.
- Borón, A. (1991). *Memorias del capitalismo salvaje. Argentina de Alfonsín a Menem*. Buenos Aires, Imago Mundi.
- (2006). "La verdad sobre la democracia capitalista", en Panitch, L. y Leys, C. *Diciendo la verdad*. Buenos Aires, CLACSO-CCC.
- Campione, D. (2007). *Para leer a Gramsci*. Buenos Aires, Ediciones CCC.
- Campione, D. y Muñoz, I. (1994). *El estado y la sociedad de Alfonsín a Menem*. Buenos Aires, Letra Buena.
- Castellani, A. (2006). "Los ganadores de la 'década perdida'. La consolidación de las grandes empresas privadas privilegiadas por el accionar estatal. Argentina 1984-1988", en Pucciarelli, A. (coord.). *Op. cit.*
- Cucuzza, R. y Pineau, P. (2004). *Para una historia de la enseñanza de la lectura y la escritura en Argentina. Del catecismo colonial a La razón de mi vida*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Duschatzky, S. (1999). *La escuela como frontera*. Buenos Aires, Paidós.
- Feldman, A. (1993). "Estado y educación no formal de adultos". Informe preliminar de beca de iniciación CONICET.
- Gramsci, A. (1997). *Los intelectuales y la organización de la cultura*. Buenos Aires, Nueva Visión.

- Heredia, M. (2006). "La demarcación de la frontera entre economía y política en democracia. Actores y controversias en torno de la política económica de Alfonsín", en Pucciarelli, A., *op. cit.*
- Hilb, C. (1990). *Promesa y política. Promesas traicionadas y transición democrática*. Buenos Aires, Policopiado.
- Lozano, C. (1998). "La economía argentina luego de la dictadura", en Blaustein, E. y Zubieta, M. *Decíamos ayer. La prensa argentina bajo el proceso*. Buenos Aires, Colihue.
- Mariátegui, J. C. (2004). *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Buenos Aires, Gorla.
- Mézsáros, I. (2008). *La educación más allá del capital*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Ortiz, R. y Schorr, M. (2006a). "Crisis del Estado y pujas interburguesas. La economía política de la hiperinflación", en Pucciarelli, A. (coord.). *Op. cit.*
- (2006b). "La economía política del gobierno de Alfonsín: creciente subordinación al poder económico durante la 'década perdida'", en Pucciarelli, A. (coord.), *op. cit.*
- Pineau, P.; Mariño, M.; Arata, N. y Mercado, B. (2006). *El principio del fin. Políticas y memorias de la educación en la última dictadura militar (1976-1983)*. Buenos Aires, Colihue.
- Pucciarelli, A. (2004). *Empresarios, tecnócratas y militares*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- (2006a). "Introducción: La contradicción democrática", en Pucciarelli, A. (coord.). *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la demarcación o la democracia del poder?*, Buenos Aires, Siglo XXI
- (2006b). "La República no tiene Ejército. El poder gubernamental y la movilización popular durante el levantamiento militar de Semana Santa", en Pucciarelli, A. (coord.). *Op. cit.*
- (2006c). "Declinación política y degradación institucional de la joven democracia. La cuestión militar durante la primer etapa de la presidencia de Raúl Alfonsín", en Ansaldi, W. (c). *La democracia en América Latina. Un barco a la deriva*. Buenos Aires, FCE.
- Puiggrós, A. (1990). *Sujetos, disciplina y currículo en los orígenes del sistema educativo argentino (1885-1916)*. Buenos Aires, Galerna.
- (1996). "Presencias y ausencias en la historiografía pedagógica latinoamericana", en Cucuzza, R. (comp.). *Historia de la Educación en Debate*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- (1998). *La educación popular en América Latina*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Rodríguez, L. (1996). "Educación de adultos y actualidad. Algunos elementos para la reflexión", en *Revista del IICE* N°8. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- (2008). *Situación presente de la educación de jóvenes y adultos en América Latina y el Caribe*. México, CREFAL.

- Sirvent, M. T.; Toubes, A.; Llosa, S. y Topasso, P. (2005). *Nuevas leyes, viejos problemas en EDJA. Aportes para para el debate de la ley de educación desde una perspectiva de educación permanente y popular.*
- Southwell, M. (2002). "Una aproximación al proyecto educacional de la Argentina posdictatorial: el fin de algunos imaginarios", en *Cuaderno de Pedagogía* N°10. Rosario.
- (2007). "Con la democracia se come, se cura y se educa... Disputas en torno a la transición y las posibilidades de una educación democrática", en Camou, Tortti y Viguera (coords.). *La Argentina democrática: los años y los libros.* Buenos Aires, Prometeo.
- Vales, A. (1984). "La estructura de modalidades de la enseñanza media y su vigencia. Revalorización de la educación general", en Riquelme, G. y Braslavsky, C., *Propuestas para el debate educativo.* Buenos Aires, CEAL.
- Vommaro G. (2006). "Cuando el pasado es superado por el presente: las elecciones presidenciales de 1983 y la construcción de un nuevo tiempo político en Argentina", en Pucciarelli, A. (coord.). *Op. cit.*

## Fuentes

- Aguerrondo, I. (1988). *Una nueva educación para un nuevo país 1 y 2.* Buenos Aires, CEAL.
- Baigorria, N. (1984). "Lineamientos generales del Plan Nacional de Alfabetización Funcional", en *Revista de Educación Cultural* N° 1.
- (1987). *Alcances y limitaciones de la práctica alfabetizadora en Argentina.* Buenos Aires.
- (2004). "Con la democracia se alfabetiza", diario *La Nación*.
- (2006). "Gloria y ocaso del PNA", diario *La Nación*.
- Braslavsky, C. (1983). *La situación educativa heredada.* Buenos Aires, FLACSO.
- (1985). *La discriminación educativa en Argentina.* Buenos Aires, FLACSO, Grupo Editor Latinoamericano.
- (1986). *La transición democrática en educación.* Buenos Aires, Centro de Estudios de Cultura y Sociedad.
- Foro Latinoamericano de Políticas Educativas FLAPE (2008). "8 de septiembre. Día Internacional de la Alfabetización", *Info Novedades*, N° 60, [http://www.foro-latino.org/info-flape/info-pdf/info-flape\\_60.pdf](http://www.foro-latino.org/info-flape/info-pdf/info-flape_60.pdf)
- Gentili, P. (1989) *De cómo lo obrero tiene a evitar problemas que le exijan un pensamiento abstracto. Una crítica al Plan Nacional de Alfabetización.* Revista IICE s/f. Buenos Aires.
- Llomovate, S. (1989). *Analfabetismo y analfabetos en Argentina.* Buenos Aires, FLACSO, Miño y Dávila.

- MEyJ (1984). *Política educacional en marcha: período 10 de diciembre 1983/84*. Buenos Aires.
- MEyJ (1985). *Plan Nacional de Alfabetización, un logro educativo*. Buenos Aires.
- MEyJ; CONAFEP (1985). *Plan Nacional de Alfabetización*. Bs. As.
- MEyJ; CONAFEP (1985). *Manual de Instrucciones para el alfabetizador*. Buenos Aires.
- MEyJ; CONAFEP (1985). *Cartilla de unidad nacional: lectura y escritura*. Buenos Aires.
- MEyJ; CONAFEP; PREDAL y OEA (1985). *Informe progresos planes operativos [1984-1985]*
- MEyJ; OEA (1986). *Documentos del PREDAL Argentina*. Buenos Aires.
- MEyJ; OEA (1986). *Documentos del proyecto regional de educación de adultos y alfabetización Argentina*. Bs. As.
- MEyJ; Unesco y OEA (1984). *Informe final. Seminario taller sobre estrategias para el desarrollo del Plan Nacional de Alfabetización*.
- Ministerio de Economía (1980). *Censo Nacional de Población y Vivienda 1980*. Buenos Aires.
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Programación Económica. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (1991). *Censo Nacional de Población y Vivienda Censo 1991*.
- Paviglianiti, N. (1984). "Acceso y permanencia de la población infantil en la educación. Diferencias regionales y sociales", en Riquelme, G. y Braslavsky, C. *Propuestas para el debate educativo*. Buenos Aires, CEAL.
- Riquelme, G. y Braslavsky, C. (1984). *Propuestas para el debate educativo*. Buenos Aires, CEAL.
- Unesco (1981). *Proyecto principal de Educación en América Latina y el Caribe. Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- (1982). *América Latina y el proyecto principal de educación*. Unesco, México.
- (2008). Institute for Statistics (UIS).

---

RESUMEN: El presente artículo tiene por objetivo describir, analizar y comprender la política educativa del primer gobierno argentino posdictatorial, a partir del estudio de caso del "Plan Nacional de Alfabetización".

En primer lugar, se realiza una exploración de los aspectos económicos y políticos como marco para la interpretación de lo específicamente educativo. Posteriormente, se consideran el documento ministerial del programa educativo del gobierno y el plan de alfabetización.

PALABRAS CLAVE: Educación de Jóvenes y Adultos - Alfabetización - Democracia - Alfonsín.

**SUMMARY:** This article aims to describe, analyze and understand the educational policy of the first argentinian presidency post-dictatorship, from the "National Literacy Program" study case.

In the first place, we do an exploration of the economic and political aspects as a framework for the interpretation of what a specific educational concerns. After it, we consider the ministerial education program of the government documen and the literacy program.

**KEY WORDS:** Adult Education - Literacy - Democracy - Alfonsín.

---