
EDUCACIÓN Y POLÍTICA EN CONTEXTO. VEINTICINCO AÑOS DE REFORMAS EDUCACIONALES EN ARGENTINA

Liliana Olmos *

SÍNTESIS: El artículo que nos ocupa reseña críticamente las políticas educativas implementadas en los últimos veinticinco años en el sistema educativo argentino, lo que implica, por un lado, identificar el modo en el que el Estado docente es puesto en crisis al tiempo que va consolidándose el Estado subsidiario, y por otro, registrar el enfrentamiento de adversarios por el control de los sentidos, a partir de los cuales dichos actores sociales definen sus acciones en la instalación de las propuestas neoliberales en educación. Estas propuestas, fuertemente criticadas –y con promesa de revertir su lógica– en las campañas electorales de estos primeros años del siglo, no están agotadas estructuralmente porque el neoliberalismo pedagógico, con un discurso proveniente del área empresarial, pudo ubicarse exactamente «en el lugar discursivo donde se sienten las fracturas del sistema educativo tradicional, para las cuales se carece aún de otras respuestas» (Puiggrós, 1998).

Palabras clave: políticas educativas, neoliberalismo, Argentina.

SÍNTESE: O artigo que nos ocupa resenha, criticamente, as políticas educativas aplicadas nos últimos vinte e cinco anos, no sistema educativo argentino, o que implica, por um lado, identificar o modo como o Estado docente é posto em crise ao mesmo tempo em que vai se consolidando o Estado subsidiário e, por outro, registrar o enfrentamento de adversários pelo controle dos sentidos, a partir dos quais estes atores sociais definem suas ações na instalação das propostas neoliberais em educação. Estas propostas, fortemente criticadas – e com promessa de reverter sua lógica – nas campanhas eleitorais destes primeiros anos do século, não estão esgotadas estruturalmente porque o neoliberalismo pedagógico, com um discurso proveniente da área empresarial, pôde se situar, exatamente, “no lugar discursivo em que se percebem as fraturas do sistema educativo tradicional, para as quais se carece ainda de outras respostas”. (Puiggrós, 1998).

Palavras-chave: políticas educativas; neoliberalismo; Argentina.

* Investigadora del Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades (CIFYH), de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, y directora asociada del Instituto Paulo Freire de Argentina.

ABSTRACT: *This article presents a critical review of the educational policies deployed during the past twenty-five years in Argentina. This entails, on the one hand, identifying the way in which the Commonwealth as teacher has come to crisis while the Commonwealth as a mere subsidiary rises. On the other hand, it entails registering the dispute between adversaries for the control of meanings that become the starting point from which social actors define their course of action in the deployment of educational neoliberal initiatives. These initiatives, strongly criticized during the electoral campaigns of the first years of the century, are not structurally exhausted since pedagogical neoliberalism, with its discourse extracted from enterprise management, has been able to position itself «in a place of discourse where the cracks of the traditional educative system are more evident. Cracks that have not found and answer yet» (Puiggrós, 1998).*

Key words: educational policies; neoliberalism; Argentina.

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo se basa en los cambios que durante el último cuarto de siglo se han realizado en las políticas educativas desarrolladas en Argentina y en la profusa investigación –de objetivos y perspectivas diversos– sobre los sustentos ideológicos, políticos y económicos, así como en las múltiples relaciones entre estos –y sus resultados– con los modelos de gobierno que se sucedieron desde la década de los ochenta hasta el primer quinquenio de este siglo. Analizar esta evolución requiere situarse dentro del marco de contextos institucionales, en la medida en que el examen de los discursos asociados a dichas estructuras –el aparato del Estado principalmente– permite comprender mejor su naturaleza y sus transformaciones, a la vez que la compleja e inestable relación entre estos discursos y las peculiares condiciones en que son producidos y/o recibidos, una relación que obviamente remite a lo ideológico.

Concretamente, en nuestro caso equivale a identificar el modo en el que el Estado docente es puesto en crisis al tiempo que va consolidándose el Estado subsidiario y registrar el enfrentamiento de *adversarios* por el control de los sentidos a partir de los cuales dichos actores sociales definen sus acciones en la instalación de la propuesta política, para entonces trazar «la radiografía de las principales corrientes que atraviesan el campo neoliberal en la educación argentina» (Echenique, 2003). Desplegaremos, entonces, el argumento central que sostiene a las políticas educativas neoliberales, esto es que los grandes sistemas escolares son ineficientes, inequitativos y sus productos de baja calidad. De tal afirmación se infiere que la educación pública ha fracasado y se

justifican las políticas de reducción de la responsabilidad del Estado en la educación, presentadas como la única reforma posible. A tal fin, envueltas en una gran operación discursiva nominada «la modernización educacional indispensable», se difunde un conjunto de medidas como la descentralización y privatización de los sistemas, la flexibilización de la contratación y la reducción de la planta docente, la piramidalización y un fuerte control por parte del gobierno nacional mediante la imposición de contenidos comunes y evaluaciones.

Así, en el proceso de rescatar la dimensión política de la política educativa se expone cómo, en estos últimos años, las políticas neoliberales han tendido a promover la transferencia de los servicios educativos desde el Estado hacia la sociedad, la comunidad y la familia. Transferir la responsabilidad de la educación a la comunidad –no solo la responsabilidad de educar sino también la de financiar la educación– y transferir decisiones que son parte de una escuela hacia los individuos, es parte de un proceso que Argentina en particular y en los países latinoamericanos en general, vivieron y todavía viven en estos últimos veinticinco años, ya que estas políticas han tenido efecto excluyente, discriminatorio y de refuerzo de las diferencias y las desigualdades que existen en el sistema. Con acierto, Pablo Gentili (2007) señala que este es un proceso de mercantilización de la educación en varias dimensiones, siendo la más general y amplia, la progresiva pérdida de la noción de que en una sociedad democrática la educación es un derecho social inalienable, lo que implica que no puede estar sujeta a un proceso de compra y venta. Infelizmente, la lógica organizativa del Estado neoliberal y la falta de cumplimiento de los deberes constitucionales y democráticos por parte de los sucesivos gobiernos hicieron que la educación fuera atravesada por este proceso de mercantilización en varios niveles gracias a la penetración del discurso empresarial al interior del sistema educativo. Este discurso afirma la idea de «formar sujetos capaces de conseguir mejores empleos en el mundo altamente competitivo de los negocios donde no habrá espacio ni bienestar para todos», elevando así a virtud máxima el individualismo y la competencia salvaje e imponiendo a la educación la misma lógica del mundo de los negocios. Ahora bien, aunque en los países latinoamericanos el Estado de bienestar no se ha realizado plenamente, sí ha sido una constante referencia en el horizonte, incluso para los gobiernos conservadores.

Lo que hoy está en discusión es si la educación es un derecho y si la escuela pública ha de seguir existiendo dentro de la esfera pública. Y esto se vive actualmente de la misma manera tanto en

el primer como en el tercer mundo, aunque con intensidades diferentes. Ni siquiera es necesario usar en este tema un discurso maniqueísta, puesto que lo que ha avanzado muchísimo y ha penetrado capilarmente en la sociedad con gran fuerza es, más que una ficticia destrucción apocalíptica de las escuelas, el discurso que va creando un falso sentido común según el cual la escuela pública es un modelo agotado¹.

Es decir, que más que una transformación sustantiva de la institución educacional, el neoliberalismo ha realizado una auténtica contrarrevolución cultural al lograr que la ciudadanía aceptara como posible, deseable y necesario que, acabada la era de la escuela pública, una dinámica de mercado institucional solucionara los problemas que no ha resuelto la enseñanza pública. Semejante proceso de compleja construcción hegemónica –que es como debe ser comprendida la estrategia de poder neoliberal– se implementa a través de un conjunto de reformas construidas por esta retórica en el campo educacional. En efecto, para la búsqueda de salida de la crisis capitalista iniciada a finales de los años sesenta y claramente manifestada durante la década de 1970, el neoliberalismo diseña una dinámica de construcción dominante, expresada en un ambicioso proyecto de reforma material a la vez que discursiva-ideológica de la sociedad. Sus principales exponentes intelectuales (Gentili, 1990) reconocieron que la construcción de ese nuevo «sentido común» a partir del cual las mayorías comenzarían a defender como propias a las recetas elaboradas por las tecnocracias, era uno de los desafíos prioritarios para garantizar el éxito en la construcción de un orden social regulado por los principios del libre mercado y sin interferencia de la «siempre perniciosa» actuación del Estado.

170

En función de estudiar estos matices del pensamiento neoliberal, es acertado separar las décadas de 1980 y 1990 porque como bien señala Echenique (2003), a los términos que definían el proyecto conservador de los años ochenta –individuo, competencia, eficiencia y descentralización– les suceden los análisis por duplas de los años noventa –democracia y competencia, equidad y desempeño– unidos al acento en la fijación de líneas por parte del gobierno central y la descentralización administrativa. Promediando la década de 1990, en lo que se ha dado en llamar ciclo de reformas de segunda generación, ya no se pregona el Estado mínimo sino el Estado eficaz, en el marco de un proceso de elitización de la formulación y difusión de los diagnósticos y propuestas

¹ Entrevista a Pablo Gentili en el diario *La Capital*, Rosario, Santa Fe, 15 de septiembre de 2007.

educativas con franco predominio de lo económico sobre lo político y de lo global sobre lo local. En el espacio de elaboración, conducción y puesta en práctica de políticas educativas de Argentina, como también de otros países latinoamericanos, se encuentra un actor denominado *analista simbólico*, una categoría emergente definida por Cecilia Braslavsky (Braslavsky y Cosse, 1996) como:

[...] investigadores profesionales [que] en la década de los años ochenta estábamos dedicados a la generación de conocimientos. La inmensa mayoría de nosotros habíamos sido excluidos de las universidades nacionales por los gobiernos militares. Los procesos de democratización de América del Sur trajeron para nosotros la posibilidad de inserción en los procesos de diseño y desarrollo de políticas públicas del sector educación.

Un grupo especial dentro de los analistas simbólicos está constituido por los *intelectuales reformadores*, cuyos miembros proceden de instituciones como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Centro de Estudios Laborales (CEDEL) en la Argentina; la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el Uruguay; las fundaciones Carlos Chagas y Getulio Vargas de Brasil, y en Chile, FLACSO, el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) y el Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE). Su perfil profesional comparte ciertos modos de encarar y de analizar los procesos de reforma educativa, con variantes derivadas de la diversidad de posiciones políticas, teóricas e ideológicas. Es interesante observar este actor-colectivo, el de los trabajadores simbólicos que en muchos casos se insertaron luego en los organismos estatales como *intelectuales reformadores*, porque es el único actor que se reconoce como tal en el momento del desarrollo de las políticas. También es interesante analizar su interrelación y condicionamiento mutuo con otros actores-colectivos –los equipos técnicos de los organismos de crédito multilateral y los organismos de cooperación específica y los sectores políticos tradicionales y cercanos al partido gobernante– durante la toma de decisiones en el escenario del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (MCE) (Romero y Romero, 2004). Huelga decir que dentro del actor-colectivo definido como «organizaciones internacionales», de preponderante participación en las reformas estructurales de ajuste y los programas de políticas públicas de toda la región, se encuentran el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Aunque los fondos frescos de los préstamos del BM y del BID junto con sus programas y «recetas» para la implementación, los

hacen aparecer como los referentes más relevantes, no se puede marginar la presencia de la UNESCO, la Organización de Estado Americanos (OEA) y de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) en una función de aval o transferencia de legitimidad a la hora de llevar a cabo la transformación en materia educativa.

De esta forma, el proceso decisorio en el sector educativo se instaló por medio de un complejo sistema de interacciones de poder derivado de un juego de prácticas y actores esencialmente gubernamentales, complementado por el funcionariado internacional devenido en inteligencia auxiliar de los gobiernos, no solo en Argentina sino a nivel global. Si bien entre estos actores colectivos no se registró nivel importante de disenso en la instancia diagnóstica, esta colaboración inicial no impediría el surgimiento de diferencias fundamentales en el transcurso de los procesos de implementación, que aumentaría luego con el resquebrajamiento del consenso político del gobierno a fines de la década de los noventa. En esta instancia, habrán de ser los actores tradicionales del MCE quienes tomarán la posta del diálogo más estrecho con los funcionarios de los organismos multilaterales de crédito, en función de asegurar la continuidad de los programas y préstamos en las jurisdicciones todavía bajo el poder del partido gobernante. Entonces, el presente análisis crítico focalizará sobre el entramado de actores intervinientes en el proceso decisorio de las políticas educativas de los últimos veinticinco años y, particularmente, en la búsqueda de responsabilidades en las etapas de formulación y adopción de reformas en el escenario protagónico del reformador casi excluyente –MCE– en el marco de la nueva concepción del Estado.

172

2. LA DÉCADA DE 1980

Aunque la dictadura militar iniciada en 1976 había implementado significativos cambios en el sistema educativo como la transferencia de escuelas de nivel primario del ámbito nacional a las provincias, incluyendo la responsabilidad por el financiamiento de sus sistemas educativos, quince años después un gobierno democrático finalizaría este proceso de descentralización –pilar de políticas educativas neoliberales– en el nivel de educación secundaria. Otro antecedente importante ocurrido durante ese gobierno de facto finalizado en 1983 fue la intervención del gobierno en las universidades, con la imposición de la política de cupos, exámenes de ingreso y arancelamiento. En

consecuencia, la democratización interna y externa del sistema educativo será central en la agenda del gobierno de Raúl R. Alfonsín (1983-1989). Campañas de alfabetización, libre ingreso a todos los niveles del sistema educativo, libertad de cátedra y de agremiación de estudiantes y docentes, reincorporación de docentes cesanteados y estudiantes expulsados por la dictadura, normalización de las universidades nacionales, son algunas de sus acciones en materia educativa.

Pero sin duda, el hecho más significativo de este período fue la convocatoria –hecha por Ley n.º 23.114/84– y posterior realización en 1986, del Congreso Pedagógico Nacional, que representaba la oportunidad de implementación de políticas educativas de signo progresista, aunque en la práctica fue cooptado por los sectores más conservadores de orientación católica, muchas de sus propuestas –presencia de los valores religiosos, la familia como agente natural de la educación, el papel subsidiario del Estado, la promoción del sector privado– no serán adoptadas por el gobierno de Alfonsín y tendrán que esperar hasta la siguiente década –gobiernos de Carlos S. Menem (1989-1999)– para constituirse en base «legítima» de la política educacional oficial.

Uno de los principales ejes de la política educativa de esta administración democrática fue la transferencia a las jurisdicciones provinciales de todos los servicios nacionales de educación –exceptuando los universitarios–, medida a la que se le otorgó una significación clave, transformándola en equivalente a una descentralización de la educación destinada a facilitar la democratización del sistema. Lo que se determinará posteriormente es que el instrumento propuesto –Ley n.º 24.049 de Transferencia a las Provincias y a la Municipalidad de Buenos Aires de servicios educativos– no fue consistente con el objetivo declarado de una descentralización conducente a mayor democratización, ya que en realidad, se estaba frente a una política de subsidiariedad del papel del gobierno nacional en materia de educativa, habida cuenta de que las políticas de subsidiariedad han tenido facetas en las que abiertamente se favorece al sector privado por la vía de la desregulación de las condiciones de organización y académicas, así como del uso activo de los fondos públicos para su financiamiento. Por ello, es crítico rastrear políticas encubiertas de subsidiariedad en función de detectar si las acciones que se proponen benefician a determinados sectores, a unos pocos o al interés general y si, como en los casos anteriores, el tipo de transferencia propuesta lleva a reforzar las heterogeneidades regionales ya existentes y a agudizar la diferenciación entre la escuela pública y la escuela privada.

Antes de adentrarnos en la implementación de reformas neoliberales en el sistema educativo argentino durante la siguiente década, convendría examinar brevemente la incidencia de una crucial usina de la propuesta educativa neoliberal: los organismos internacionales de crédito con mayor visibilidad en el panorama educativo de los países en desarrollo –FMI, BM y BID– cuyas propuestas articuladas en paquetes de medidas cumplen una función disciplinadora dentro de la economía capitalista internacional, aunque como bien señala Atilio Borón (2001), dicha capacidad no es global sino que concentra su eficaz intervención casi exclusivamente en América Latina y África, en muchísimo menor medida en Asia y de forma nula por completo en las economías desarrolladas.

2.1 ORGANISMOS INTERNACIONALES Y REFORMAS EDUCATIVAS

Desde la década de los setenta el programa de reformas impulsado por el neoliberalismo en Latinoamérica fue expandido progresivamente por los organismos financieros internacionales –especialmente el BM, FMI y BID– asumido por las élites políticas y económicas locales y suscripto por todos los gobiernos de la región bajo el llamado Consenso de Washington. Es decir que, más allá del desempeño de funciones técnicas –orientar las políticas económicas, supervisarlas, certificar «buena conducta» y conceder préstamos–, el BM y el FMI se convirtieron en un gigantesco *think tank* del neoliberalismo (Echenique, 2003), gracias a la producción de estudios de todo tipo que luego serían la base para las recomendaciones «técnicas» y no políticas, pragmáticas e ideológicamente «neutrales» toda vez que no parten de un ideario explícito, como es el caso de otros actores colectivos –Doctrina Social de la Iglesia para el tradicionalismo católico–.

El análisis exhaustivo de cada organismo no es el objeto del presente trabajo, por lo que la elección recaerá en el BM como ejemplo paradigmático de capacidad de «aprendizaje», la cual quedó demostrada en el diseño e implementación de las reformas de segunda generación, luego de las resistencias sociales a los fracasos de las políticas inspiradas en las reformas de primera generación, y la consiguiente resignificación del lugar del Estado en relación a estas transformaciones históricas. Como señala José Luis Coraggio (Coraggio y Torres, 1997), la fuerza del BM deriva fundamentalmente de la presentación de su propuesta educativa como una propuesta fundamentada por un conjunto de investigaciones empíricas.

Aunque dichos estudios fueron hechos con una metodología econométrica, realizada en pocos países y con muestras y procedimientos muy diferentes, sus conclusiones son generalizadas a un modelo universal que provee, en cada lugar en que se aplica, similares diagnósticos y propuestas. En el período que nos ocupa, en Argentina se pueden señalar dos momentos distintivos de la actuación del BM:

- La emisión en 1983 del documento «Reasignación de recursos para el mejoramiento de la educación en Argentina», donde se recomiendan el establecimiento del sistema nacional de evaluación, la descentralización de la educación secundaria, el fortalecimiento de la administración del subsector universitario en el nivel nacional y otras medidas que el gobierno de Alfonsín no implementa, pero que ocho años después son metas cumplidas por el gobierno de Menem.
- La creación en 1993 de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) en el MCE, luego de la cual la relevante estimación del BM es que se ha producido un alineamiento de las políticas gubernamentales con aquellas recomendadas por la institución, en lo que considerará uno de los motivos y condición favorable para su intervención en un proyecto de reforma de la educación superior argentina².

175

Ahora bien, siendo la meta del BM lograr que los Estados reduzcan drásticamente los gastos en educación, su recomendación fundamental es la de dejar de financiar la educación media y superior y desplazar la atención hacia la enseñanza básica, donde la inversión sería más eficaz «y así hacer más eficiente el gasto con el fin de lograr una equidad en la provisión de educación a la población» (BM, 1995). Es importante recuperar aquí la observación de Adriana Puiggrós³ sobre el ambiguo uso de nociones como la de «equidad», a las que la retórica neoliberal le interesa colocar junto a «gratuidad» y establecer así que «la gratuidad será equitativamente distribuida, de acuerdo con el criterio del funcionario y no a la letra fiel de la ley, según la definición del término en español» (Puiggrós, 1996).

² Daniel Cano, en cita de Mariano Echenique (2003): *La propuesta educativa neoliberal*. Rosario, Santa Fe: Homo Sapiens.

³ Ministra de Educación de la provincia de Buenos Aires desde diciembre de 2005 hasta diciembre de 2007.

Profundizando el análisis, se comprende que la incompatibilidad es uno de los problemas del traslado de categorías del mercado a la educación; así, la categoría «calidad» puede ser incompatible con la equidad si no se la considera en forma conjunta con la extensión del derecho a la educación. La propuesta de establecer «ranking de escuelas» a partir de las mediciones es incompatible con la equidad desde que los alumnos en desventaja se concentrarán en las peores escuelas y los más aventajados en la mejores. La categoría «competencia» puede perjudicar a la equidad en tanto que las escuelas, para ser competitivas, pueden expulsar a los diferentes, a los desposeídos, quienes les «bajan» la *performance* para competir. Sin embargo, el BM es uno de los actores que contribuyó significativamente al doble proceso de transposición de categorías del mercado a la educación, ocurrido desde fines de los años ochenta, esto es, el desplazamiento discursivo del problema de la democratización al de la calidad y la transferencia de contenidos que caracterizan la discusión sobre calidad en el campo productivo-empresarial hacia el campo de las políticas educativas y hacia el análisis de los procesos pedagógicos.

3. LA DÉCADA DE 1990

176

El escenario político-social de los años noventa fue de tan profundas y vertiginosas transformaciones que los efectos de estos cambios erosionaron el poder de todas las grandes organizaciones, en primer lugar el de los Estados nacionales (Kliksberg, 1997; García Delgado, 1998). En Argentina, la matriz «estado-céntrica» del Estado de bienestar adoptada en los años cuarenta, había entrado en crisis a mediados de la década de 1970, aunque recién a fines de la siguiente dio inicio a una reforma del Estado que tuvo como objetivo inicial garantizar la apertura de la economía, reducir el déficit fiscal, eficientizar el gasto y continuar con la transferencia de políticas sociales y educativas a las provincias.

Estas medidas –entre otras– se justificaron en la necesidad de generar condiciones para la radicación de capitales y mejorar la competitividad del país para hacer frente a los desafíos que implicaba la globalización.

Al decir de García Delgado:

[...] se trató de un «*shock* liberal», de una nueva «revolución desde arriba» típica de los procesos de modernización latinoamericanos, donde el Estado tiene un papel primordial para adecuar las relaciones económico-políticas con el centro, llevando a cabo una fuerte intervención estatal para instaurar, paradójicamente, una sociedad de mercado (García Delgado, 2003).

Para que se pudieran implementar las reformas educativas en la Argentina de los años noventa, la legislación jugó un papel fundamental al habilitar desde el punto de vista jurídico, la imposición del modelo neoliberal en el campo educativo, lo que marcaría para Pablo Gentili la clausura del debate acerca de la democratización de la educación y el predominio del discurso de la calidad y la eficiencia invalidando la reflexión pedagógica. En este sentido, la política educativa de la administración de Carlos S. Menem cristalizó el rol subsidiario del Estado, desregulando los pocos controles que aún tenía sobre la actividad privada en el contexto de un fuerte ajuste estructural y de «descarga del gasto social en los niveles más bajos del Estado y de la comunidad» (Tiramonti 2004). Diferentes analistas coinciden en señalar que en la reforma educativa de esta década se reconocen tres componentes esenciales:

- La descentralización del sistema educativo.
- La preocupación por la cobertura, calidad, eficiencia y equidad.
- La configuración de un nuevo rol del Estado central, ordenado hacia la «operacionalización» de los cambios estructurales y la legitimación de sus decisiones en un sistema educativo descentralizado.

La estrategia utilizada fue la sanción y promulgación, en 1993, de la Ley Federal de Educación (LFE), que ha sido definida como el intento gubernamental de marcar un quiebre histórico en el ordenamiento del sistema educativo argentino. La LFE resultó el «andamiaje apto para un movimiento centralizador de los recursos del sistema, así como la legalización de acciones destinadas a controlar al conjunto de los actores del sistema educativo» (Romero y Romero 2004). Hay que observar aquí que a la hora de la aplicación de dicha ley, las provincias argentinas mostraban enorme disparidad en el funcionamiento de sus

sistemas educativos, por lo que la LFE logró fragmentar aún mucho más cualquier intento de federalismo educativo, convirtiendo el país en veinticuatro⁴ sistemas educativos distintos y más de cincuenta maneras de articular los distintos niveles del sistema educativo. Un examen comparado de la retórica utilizada en la LFE mostrará numerosos conceptos trasladados de los documentos emitidos por el BM, tales como *equidad, calidad, eficiencia y eficacia en la gestión y en las inversiones, reconversión laboral docente, competitividad, adecuación a las necesidades y requerimientos locales*.

Como señala Héctor F. Bravo:

[...] la inclusión del término «equidad» reconoce hoy una inspiración neoconservadora conforme a la política de FIEL y el Banco Mundial. Y valga la insistencia: la mención de la equidad después de la gratuidad contribuye a oscurecer el sentido de la frase [...] En efecto, el término equidad puede dar a lugar a interpretaciones que lleguen hasta equipararlo con arancelamiento y esta parece ser hoy la posición oficial, en el orden nacional (Bravo, 1998).

Entonces, el conservadurismo que en educación a mediados de los años sesenta había intentado su primera reforma, logrará instalarse como modelo hegemónico en la década de los noventa. Más de diez años de aplicación de la LFE –que había sido presentada como refundadora de un nuevo sistema educativo– significaron la exclusión del sistema educativo para los sectores más pobres de la sociedad, aquellos cuyas demandas educativas aseguraba atender.

A la hora de implementar prácticas decisionales –marcadamente verticales y descendentes–, la administración pública se vio sometida a una permanente tensión entre tradición y modernización. Es así que la igualdad jurídica como garantía del proceso de transformación no logró superar lo meramente formal y sus consecuencias en el devenir posterior a los años noventa serán catastróficas, como bien se planteará en las demandas de derogación de la LFE –finalmente obtenida– en el presente siglo. La configuración de un modo de regulación del sistema educativo originado en un número cada vez mayor de fuentes – el Estado nacional, los Estados provinciales, los poderes locales y la influencia de los padres

⁴ El territorio de la República Argentina está dividido en veintitrés provincias y una ciudad autónoma, Buenos Aires, capital de la Nación y sede del gobierno federal.

a través de mecanismos de opción de mercado–, afectaría la gobernabilidad del sistema educativo y a las escuelas de diversas maneras, por ejemplo, otorgándoles discursivamente mayor autonomía pero sin desarticular la maraña de disposiciones burocráticas que las regulan y controlan, con lo cual se estimulan procesos de producción de fragmentación, jerarquización y discriminación en el ámbito institucional de las mismas, en efecto «mosaico» (Miranda y otros, 2006b).

4. PRIMEROS SIETE AÑOS DE LA DÉCADA DE 2000

Aunque la Argentina post *default* y post convertibilidad ha generado, en el contexto de altos niveles de pobreza, desempleo y exclusión, transformaciones significativas –que incluyen desde una articulación diferente con los organismos internacionales hasta la generación de nuevas modalidades de gestión de políticas sociales–, esta etapa plantea importantes desafíos a nivel macro y micro económicos. Dichos desafíos se dan en el diseño e implementación de políticas superadoras de los fundamentalismos neoliberales, que privilegien la búsqueda de alternativas en torno al desarrollo local y a los modelos de economía social, en función de reorganizar la actividad económica y las relaciones sociales «desde abajo».

179

En este marco, a fines del año 2005 el Congreso sanciona la Ley n.º 26.075, de Financiamiento Educativo, apoyada por sectores como el conformado por los quinientos hombres de negocios más importantes del país, cuyo planteo central es anudar la inversión en educación a la marcha del PBI, incrementándola –en los siguientes cuatro años– hasta el 6% del PBI, algo que ya estaba contemplado en la anterior LFE. Esta nueva ley también apela «a las responsabilidades de inversión compartida» con los sectores privados y a un mayor compromiso en la inversión en educación por parte de las provincias, demanda que no todas están en condiciones de afrontar debido a que entre el 85% y 95% de sus presupuestos educativos actuales está destinado a salarios docentes, unido a la restricción impuesta por las leyes de responsabilidad fiscal y de financiamiento ordenado –sancionadas a pedido del FMI– que impiden a las provincias aumentar sus gastos corrientes si no tienen superávit fiscal, previa deducción de las deudas contraídas con la nación.

En diciembre de 2006 se promulga la Ley n.º 26.206, de Educación Nacional, la cual, juntamente con la Ley de Financiamiento Educativo, ha contado con el apoyo de la Confederación de Trabajadores de la Educación (CTERA), cuyos dirigentes presentaron a ambas como el resultado de la lucha por la derogación de las leyes del neoliberalismo de los años noventa⁵, a pesar de las concesiones a la Iglesia, la falta de mayores regulaciones al campo privado y de no haber avanzado más en la democratización de la educación. Este enunciado está lejos de poseer consenso entre diversos actores colectivos comprometidos con la educación en el país y en la región, quienes prefieren analizar esta etapa de la política educativa argentina en términos de continuidades más que de rupturas, denominándola *etapa de transición*. Así, la meta principal en la nueva ley de financiamiento educativo de que la inversión en educación alcance el 6% del PBI hacia el 2010, es una cifra menor a las inversiones que el presupuesto nacional destinaba a educación hacia el 2001, lo que lleva a que algunos especialistas afirmen que el supuesto financiamiento no hace más que ocultar un profundo ajuste⁶. Coincidiendo en que a trece años de la LFE el sistema está desarticulado y con fuertes desniveles en cuanto a oportunidades de escolarización y aprendizajes reales, Flavia Terigi (2006) observa que:

La situación actual del sistema educativo, ¿es producto del federalismo per se o se debe a un modo insuficiente y aun equivocado de estructurar las bases de ese federalismo? [...] no se trata de recentralizar funciones que hoy tienen las provincias en el gobierno nacional, sino de robustecer el basamento jurídico del federalismo (que es constitucional y por tanto no optativo) sin confundirnos: un sistema diversificado no es sinónimo de descoordinación o de inequidad. Con la lógica del «sistema único», la integración educativa en el Mercosur, por ejemplo, sería una meta imposible. La experiencia de la Unión Europea muestra que pueden coexistir organizaciones escolares diferentes sin que eso sea contrario a la homologación de aprendizajes; si es posible entre países, no hay razones para que no sea posible entre provincias de un mismo país.

⁵ «La Ley Federal de Educación ha sido derogada». Nota de opinión de la Secretaría de Educación de CTERA publicada el 15 de diciembre de 2006 en <www.ctera.org.ar>.

⁶ «Educación, recursos y algo más», entrevista a Daniel Filmus publicada en el diario *Clarín*, sección Opinión, el 19 de mayo de 2005. En la misma, el ministro Filmus puso en duda de que pueda realizarse un traspaso del 6% del PBI a educación: «No es la primera vez que el país se lo propone. Ya en 1993 el Congreso de la Nación había votado una ley (Ley Federal de Educación) que fijaba una meta similar que, como todos sabemos, no se llevó a la práctica». Disponible en: <<http://www.clarin.com/diario/2005/05/19/opinion/o-02901.htm>>.

5. CONCLUSIONES

Las décadas de 1980 y 1990 estuvieron marcadas, en Argentina en particular y en América Latina en general, por un consenso en torno a la implantación del modelo neoliberal que se tradujo en una reducción del Estado, un avance de procesos privatizadores y una mayor liberalización y mercantilización de las economías, con el consiguiente impacto en el sector educativo. El retiro del Estado de sus funciones como generador, regulador y supervisor del funcionamiento del sistema educativo es un resultado de las políticas económicas aplicadas en el marco del denominado Consenso de Washington, que ve al Estado como «subsidiario» y a las políticas públicas como residuales, solo actuando donde el mercado no llega. Bajo esta lógica, en el ámbito de la educación se produjo también una sustracción de conocimiento y cultura del dominio público que acentuó la concentración de los productos del saber y fue consolidando la transformación de la educación, concebida como un bien y un derecho fundamental de histórico carácter inclusivo, en un servicio privado comercializado por corporaciones multinacionales con el esperable correlato de exclusión⁷.

En esta reseña de la reaparición de las reformas educacionales en las agendas políticas, discursos y programas de ministerios nacionales y organismos internacionales, se han podido observar las características comunes en los textos y discursos que marcan la persistencia de las políticas educativas de tendencias neoconservadoras y neoliberales, como también su genealogía, conexiones y correspondencias condensadas en «paquetes de reformas» propuestas por los organismos internacionales y adoptadas por los sucesivos gobiernos, asesorados por *analistas simbólicos* y *think tanks* nacionales cuya agenda de coincidencias es muchísimo mayor que sus matices diferenciales (Echenique, 2003). Aunque estos actores se presentaban como formuladores de análisis y recomendaciones de naturaleza «técnica» y no política, su pertenencia a organizaciones y partidos políticos con claras orientaciones ideológicas, obviamente quita imparcialidad a las propuestas para la reforma del sistema educativo argentino. Si bien los triunfos electorales recientes –desde 2003– están directamente vinculados con una crítica muy fuerte

⁷ Entrevista de Lucía Álvarez a la economista Ariela Ruiz Caro en *Referencias*, n.º 22, boletín del Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE), octubre 2007. Disponible en: <http://www.foro-latino.org/flape/boletines/boletin_referencias/boletin_22/referencias22_entrevista.htm#entrevista2>.

al discurso del neoliberalismo y una promesa de revertir esta lógica, no podemos afirmar que las políticas educativas neoliberales estén agotadas estructuralmente. Como acertadamente nos recuerda Adriana Puiggrós, en muchos países latinoamericanos, entre los cuales Argentina es ejemplar, el neoliberalismo pedagógico ha sido posible porque fue asumido como estrategia por gobiernos que contaron con el amplio voto popular.

La condición necesaria para que una política educacional, un proyecto curricular o una experiencia educativa tengan viabilidad es que los sujetos implicados crean en su necesidad o al menos se resignen a tomarla como la única solución existente [...]. El neoliberalismo pedagógico se ubicó exactamente en el lugar discursivo donde se sienten las fracturas del sistema educativo tradicional, para las cuales se carece aún de otras respuestas (Puiggrós, 1998).

Está claro, entonces, que en este contexto el rol del Estado será el de pensar una política educativa que reconozca que la educación es un derecho humano, un derecho social y en tanto tal, una responsabilidad del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL (1995): «El financiamiento de la educación en los países en desarrollo», en *Prioridades y estrategias para la educación*. Washington, DC: BM.
- BORÓN, Atilio (2001): «La sociedad civil después del diluvio neoliberal», en Emir SADER y Pablo GENTILI (comps.), *La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social*. Buenos Aires: Eudeba.
- BRASLAVSKY, Cecilia y OTROS (1983): *El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976-1982*. Buenos Aires: FLACSO.
- y FILMUS, Daniel (comps.) (1994): *Respuestas a la crisis educativa*. Buenos Aires: Cántaro, FLACSO, CLACSO.
- BRAVO, Héctor (1998): «La educación en la Constitución reformada», en *Boletín de la Academia Nacional de Educación*, n.º 35, Buenos Aires.
- y COSSE, Gustavo (1996): «Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones», en *Publicaciones del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL)*, n.º 5.

-
- BRÍGIDO, Ana María (2004): *La equidad en la educación argentina: un análisis de las desigualdades en la distribución de la educación*. Córdoba: Universitas.
- BURBULES, Nicholas y TORRES, Carlos (2000): *Globalization and Education. Critical Perspectives*. Nueva York: Routledge.
- CARNOY, Martin (1999): «Globalization and Educational Reform: What Planners Need to Know», en *Fundamentals of Educational Planning Series*. París: UNESCO.
- CASASSUS, Juan (2000): *La reforma educativa en América Latina en un contexto de globalización*. París: UNESCO.
- CORAGGIO, José L. y TORRES, Rosa M. (1997): *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*. Buenos Aires: Miño y Dávila, coedición con el Centro de Estudios Multidisciplinarios (CEM).
- ECHENIQUE, Mariano (2003): *La propuesta educativa neoliberal. Argentina 1980-2000*. Rosario, Santa Fe: Homo Sapiens.
- EDWARDS, Beatrice y HENALES, Lidia (2000): «Neoliberalism and Educational Reform in Latin America», en *Current Issues in Comparative Education*, vol. 2, n.º 2. Nueva York: Teachers College Press.
- FELDFEBER, Myriam y SAFORCADA, Fernanda (2005): *La educación en las cumbres de las Américas. Un análisis crítico de las políticas educativas*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- FILMUS, Daniel (comp.) (1993): *Para qué sirve la escuela*. Buenos Aires: Tesis, Norma.
- (1995): «Calidad de la educación: discurso elitista o demanda democratizadora», en FILMUS, Daniel (comp.), *Los condicionantes de la calidad educativa*. Buenos Aires: Novedades Educativas.
- (2001): *Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente*. Buenos Aires: Santillana.
- GARCÍA DELGADO, Daniel (1998): *Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*. Buenos Aires: Ariel.
- (2003): *El Estado-nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero*. Buenos Aires: Norma.
- GENTILI, Pablo (1990): «Neoliberalismo e educação: manual do usuário», en Tomaz DA SILVA y Pablo GENTILI. *Escola SA. Quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), pp. 9-49.
- (1994): *Proyecto neoconservador y crisis educativa*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina (CEAL).
- (1998): *Retórica de la desigualdad. Los fundamentos doctrinarios de la reforma educativa neoliberal*. Tesis de doctorado. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- (2007): «Sólo la educación salva (a los ricos)», conferencia magistral presentada en el marco del II Congreso Internacional de Educación «La formación docente: evaluaciones y nuevas prácticas en el debate educativo contemporáneo», Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral (UNL), Santa Fe, octubre.

-
- KLIKSBERG, Bernardo (1997): *Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- MANGO, Marcelo y VÁZQUEZ, Silvia (comps.) (2003): *Descentralización y municipalización: el debate del espacio público en la escuela*. Buenos Aires: CTERA, Sindicato de Enseñanza Secundaria de Francia (SNES).
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN (1991): *Bases para la transformación educativa*. Buenos Aires.
- (1994): *Aplicación de la Ley Federal de Educación*. Buenos Aires.
- (1998): *Mejor educación para todos. Programas compensatorios en educación de la República Argentina 1993-1998*. Buenos Aires.
- MIRANDA, Estela y OTROS (2006a): «Construcción de la regulación política en educación en la década post-reforma. Procesos emergentes y efectos en los sistemas educativos provinciales», en *Cuadernos de Educación*, año IV, n.º 4, Córdoba: CIFYH, Universidad Nacional de Córdoba.
- y OTROS (2006b): «¿El principio del fin del sistema del sistema educativo nacional? Procesos emergentes de multiregulación y efectos en los sistemas educativos provinciales», ponencia presentada en el Cuarto Congreso Nacional y Segundo Internacional de Investigación Educativa, Universidad Nacional del Comahue.
- MORDUCHOWICZ, Alejandro (2002): *El financiamiento educativo en la Argentina. Problemas estructurales, soluciones coyunturales*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), UNESCO.
- PUIGGRÓS, Adriana (1994): *Imperialismo, educación y neoliberalismo en América Latina*. México, DF: Paidós.
- (1996): *La otra reforma. Desde la educación menemista al fin de siglo*. Buenos Aires: Galerna.
- (1998): «Educación neoliberal y alternativas», en Armando ALCÁNTARA SANTUARIO y OTROS, *Educación, democracia y desarrollo en el fin del milenio*. México, DF: Siglo XXI.
- ROMERO, José y ROMERO, Pedro (2004): *Los reformadores sin espíritu. ¿Quiénes hicieron la reforma educativa argentina en los noventa?* Rosario, Santa Fe: Homo Sapiens.
- SADER, Emiry GENTILI, Pablo (comps.) (2001): *La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social*. Buenos Aires: Eudeba.
- TEDESCO, Juan Carlos (1987): *El desafío educativo. Calidad y democracia*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- (1995): *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- TERIGI, Flavia (2006): «Una nueva ley de educación en Argentina», en *Referencias*, año III, n.º 19, boletín del FLAPE. Disponible en: <http://foro-latino.org/flape/boletines/boletin_referencias/boletin_19/doc_referencias19/argentina/introduccion_arg.pdf>.

-
- TIRAMONTI, Guillermina, BRASLAVSKY, Cecilia y FILMUS, Daniel (1995): *Las transformaciones de la educación en diez años de democracia*. Buenos Aires: Tesis, Norma.
- TIRAMONTI, Guillermina (2004): *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*. Buenos Aires: FLACSO.
- TORRES, Carlos (1996): *Las secretas aventuras del orden. Estado y educación*. Buenos Aires: Miño y Dávila.