



La política educacional a partir de los '90

Vior, Susana E.

Universidad Nacional de Luján

svior@mail.unlu.edu.ar

Resumen

El trabajo se propone analizar la política educacional implantada en los '90 y sus consecuencias. Retoma cuestionamientos realizados, al debatirse la Ley Federal, por el carácter subsidiario, asistencialista y de agencia de control y evaluación asignado al Estado, la modificación de la estructura del sistema y la consecuente desaparición de la enseñanza secundaria.

Se muestra como una política articulada con la transformación económica, social y cultural que condujo al país a la peor crisis de su historia, por la reestructuración del Estado, la distribución de la renta nacional, el nivel de ocupación, los montos y el carácter de la inversión en educación, ciencia y tecnología.

Se analiza el proceso en que se reemplazaron las propuestas democratizadoras por el discurso de la "equidad", la "calidad", la "eficacia" y la "eficiencia" a través de la legislación acordada con los organismos internacionales. La Ley de Transferencias (1991), la Ley Federal de Educación (1993), la Ley de Educación Superior (1995) y normativa de menor nivel (decretos, resoluciones ministeriales, circulares, etc.) llevaron adelante, casi sin distorsiones, ese proyecto político. Se acentúa la descentralización del gasto y la centralización de los ingresos, impidiendo una justa distribución de recursos entre Nación y provincias.

Se señala la desaparición del nivel medio como una de las medidas de más graves consecuencias pedagógicas y sociales por la disminución del número de años, el vaciamiento de sus contenidos científicos y humanísticos y la pérdida de uno de sus objetivos históricos: la preparación para el acceso exitoso a la enseñanza superior.

Se presentan consecuencias cuantitativas, se identifican situaciones comunes con respecto a las formas de ejercicio del poder, las relaciones entre Nación y provincias, el gobierno de

Palabras clave:
política
educacional,
transformación
educativa,
democratización,
neoliberalismo.

Keywords:
*educational
policy,
educational
transformation,
democratization,
neoliberalism.*

las instituciones y del sistema educativo, las responsabilidades asignadas al Estado para, finalmente, señalar continuidades en la política actual.

La política educacional a partir de los '90

Analizar la política educacional de la década de 1990 y sus consecuencias, quince años después, constituye un esfuerzo de reconstrucción que debiera poder realizarse despojándose de sesgos personales y afectivos, actitud que no siempre es fácil de lograr dadas las consecuencias que por largos años siguen y seguirán afectando nuestra educación pública y, sobre todo, aquella dirigida a los sectores pobres y empobrecidos. Constituye un esfuerzo, sin duda, pero al pensar en las nuevas generaciones de docentes, investigadores, estudiantes que se incorporan al campo educacional y buscan explicaciones urgidos por la necesidad de generar respuestas superadoras, creemos que adquiere sentido recuperar lo pensado, lo dicho, lo escrito durante un largo período.

Ya en 1992, en momentos de debatirse el Proyecto de Ley Federal, cuestionábamos el carácter subsidiario, asistencialista y de agencia de control y evaluación asignado al Estado, la modificación de la estructura del sistema y la consecuente desaparición del nivel de enseñanza secundaria. Lamentablemente, nuestras predicciones se han visto cumplidas y hasta superadas.

Si bien se ha producido y difundido mucha información sobre la grave crisis económica argentina, los estallidos sociales y la inestabilidad política, no abundan los análisis que permitan comprender el por qué de esta situación en un país al cual, en la década anterior, se presentaba como un caso “exitoso” de aplicación de políticas de apertura, privatización y libre mercado. Es frecuente encontrar análisis que contribuyen a naturalizar una situación producto de un proceso largo y, por cierto, no casual. En el caso de la educación, se tiende a desvincular el proyecto político-educativo del proyecto político global o a ocultar el vínculo entre educación y estructura económico-social. Con asombro se ha mostrado la desaparición de la enseñanza técnica y, desde el empresariado, se reclama por la carencia de trabajadores cualificados. Las universidades difunden información respecto de las carencias de conocimientos que evidencian

los ingresantes, transfiriendo las responsabilidades al nivel anterior pero sin tomar en cuenta la desaparición de disciplinas, contenidos o procesos de enseñanza que contribuyen al desarrollo del pensamiento abstracto. Son análisis que se desentienden de las causas, del interjuego de factores que condujeron a la situación que hoy se plantea necesario superar.

Desde inicios de la década del '90 el Gobierno argentino impulsó —al igual que los de la mayor parte de los países de América Latina— un proceso de reforma educacional. Se trata de una política profundamente articulada con la transformación económica, social y cultural que condujo al país a la peor crisis de su historia y de la cual dan cuenta, entre otros, numerosos indicadores relacionados con la reestructuración del Estado, la evolución de la distribución de la renta nacional, el nivel de ocupación, los montos y el carácter de la inversión en educación, ciencia y tecnología, el rendimiento cuantitativo y cualitativo del sistema educativo.

Desde una lógica economicista y a través de la adopción acrítica de las recomendaciones de los organismos internacionales de financiamiento, se implementaron medidas que dieron prioridad al desarrollo de programas focalizados, a la incorporación de equipamiento informático y audiovisual, a la creación del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad y de la Red Federal de Formación Docente Continua. Estas medidas insumieron ingentes recursos cuya magnitud contrasta con el deterioro de las remuneraciones y de las condiciones laborales de los docentes de todos los niveles del sistema.

La disminución del nivel de financiamiento y el aumento del control burocrático llevados a cabo contradicen el difundido discurso de una mayor “autonomía institucional” y de “profesionalización” de los docentes y producen una fuerte centralización en los procesos de definición de los currículos, desde el preescolar hasta la formación inicial y continua de los docentes y en los mecanismos adoptados para la evaluación de individuos e instituciones. Una de las principales consecuencias fue, para algunas interpretaciones, la desprofesionalización de los educadores, para otras, su proletarianización.

Podemos afirmar que esta transformación de la educación y de la sociedad argentina fue posible porque encontró ecos favorables en amplios sectores sociales y porque seguían presentes los años de la dictadura en que la resistencia tuvo graves costos sociales.

Sin embargo, pareciera que las reformas suelen ser apoyadas a partir de la apreciación, desde el sentido común, de que todo cambio es bueno en sí mismo. Esa convicción se apoya en el principio positivista de que la historia humana siempre avanza, en sentido progresivo, hacia niveles más altos y más justos de desarrollo social. Desde perspectivas no críticas se postula que las reformas pueden ser explicadas por la dinámica propia del sistema educativo y que los cambios no tienen relación alguna con el contexto social más amplio. A partir de ellas se sostiene la absoluta autonomía del sistema escolar respecto de la estructura con la que se articula. A la conservadora concepción acerca del papel que la escuela debe cumplir, asumiendo responsabilidades propias del Estado o de otras instituciones sociales que se desentendieron de ellas o que carecen de las condiciones objetivas y subjetivas necesarias para asumirlas, se sumaron, en los últimos años, propuestas de investigación fundadas en principios epistemológicos postmodernistas de acuerdo con los cuales es posible y necesario estudiar los microprocesos escolares en sí mismos, despojados de cualquier relación con la estructura social más amplia dentro de la cual se gestan y con la cual se articulan.

De modo contrario, desde una concepción crítica, entendemos que las reformas educativas son parte de las reformas económicas, sociales, políticas y culturales y solo pueden ser comprendidas en ese marco. Consecuentemente, siempre interpretamos que el proceso de reforma vivido en la Argentina a lo largo de los años '90 se articuló con el proyecto económico, social, político y cultural implantado por el gobierno del presidente Dr. Carlos Menem y sus ministros de Economía. Reconocemos, en esa reforma, un fuerte componente internacional, a partir de los intentos de formulación de políticas educativas a escala planetaria realizados por los organismos internacionales de financiamiento¹.

¿En qué consistió “esa” transformación? Según el documento *Educación argentina: una transformación en marcha*, publicado por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación en 1995, la educación debía

convertirse en el eje de las políticas destinadas a elevar tanto los niveles de productividad como los de equidad social [...] se ha dado prioridad a las estrategias destinadas a realizar profun-

das transformaciones en el sistema educativo para colocarlo a la altura de los nuevos requerimientos de la sociedad². (p. 5)

La “transformación educativa” estuvo, entonces, explícitamente subordinada tanto a los procesos económicos cuanto a una concepción de la sociedad en la que el concepto de igualdad fue reemplazado por el de equidad³.

Las políticas económicas y sus consecuencias sociales

A partir de la última dictadura militar (1976-1983) el país inició una etapa de reestructuración económica y social⁴: se sustituyó el estilo de desarrollo sustentado en las décadas anteriores, que implicaba no solo crecimiento económico, sino una distribución más equitativa del ingreso y aumento de la proporción de habitantes en condiciones de acceder a una canasta básica de bienes y servicios.

La categoría “desarrollo” perdió prestigio y desapareció, incluso, de los títulos de los planes económicos (Aspiazu y Nochteff, 1994). Cambió el diagnóstico acerca de “la crisis” y cambiaron las políticas orientadas a superarla. Se hicieron recomendaciones de menor intervención estatal y mayor libertad de mercado interno y externo, impulso a la iniciativa privada, austeridad en los consumos populares, introducción de tecnología y “modernización” de las condiciones laborales para aumentar la productividad y, con ella, la competitividad. “Privatización”, “apertura” y “desregulación” se incorporaron al discurso oficial como las únicas medidas posibles para acceder a una mejor situación a mediano y largo plazo. La adopción de estas recomendaciones llevó a un proceso de reestructuración de la economía, expresado especialmente en la reducción del sector industrial y en la concentración de la actividad financiera.

El gobierno de la Unión Cívica Radical (1983-1989) implementó, en diferentes etapas, políticas económicas contradictorias. Jaqueado por los acreedores externos, el gran capital nacional, grupos militares y la burocrática dirigencia sindical, debió entregar el poder anticipadamente.

Con el gobierno de Carlos Menem (Partido Justicialista) y a partir de las consecuencias psicosociales del terrorismo de Estado y de la

hiperinflación, logró imponerse el programa de ajuste estructural dirigido por las grandes empresas nacionales e internacionales y orientado por las recomendaciones y exigencias de los organismos de financiamiento (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Monetario Internacional). Estas políticas afectaron el aparato productivo y áreas esenciales como salud, educación, ciencia y tecnología. La deuda pública externa pasó de U\$S 57.778.000.000, en 1989, a U\$S 150.000.000.000, aproximadamente, en 2002.

Se acentuaron la concentración del capital y la distribución regresiva del ingreso, conformando así una sociedad cuya principal nota fue la polarización con exclusión de amplios sectores. El financiamiento de las políticas públicas nacionales se basó, cada vez más, en los impuestos al consumo que constituyen, desde 1991, la principal fuente de recursos previstos en los proyectos de Presupuestos Nacionales.

Amplias capas medias se empobrecieron y surgió un nuevo grupo social: a los históricos pobres estructurales se sumó un sector denominado “empobrecidos” que vio descender sus ingresos hasta ubicarse debajo de la línea de pobreza. A este sector pertenecen los docentes. La población en situación crítica, respecto del mercado laboral, llegó al 60% del total y esto debe ser interpretado en el marco de una limitada política social respecto de los desempleados⁵.

Los escasos programas se dirigen, desde esa etapa, a la asistencia focalizada de la población en situación de pobreza estructural. Estas acciones en ningún caso tendieron a superar la exclusión social, sino a mantener niveles mínimos de “governabilidad” del sistema.

La modernización forzada de las relaciones laborales, la desocupación, la precariedad, la exclusión y la ruptura de la solidaridad social condujeron a la exacerbación de los conflictos y a distintas formas de inseguridad colectiva. El auge y la expansión de la drogadicción, el alcoholismo y las expresiones de violencia y criminalidad aparecen como manifestaciones de lo que podría ser un cambio cultural de los últimos tiempos. En las instituciones educativas, este clima social se ha traducido en agresiones entre docentes, padres y alumnos. La “contención” se convirtió en el principal objetivo de escuelas y docentes que atienden a sectores pobres.

La política de transformación educativa

Hasta mediados de la década del '80, en los documentos de diversos organismos regionales⁶ se trabajaba sobre los problemas que limitaban la democratización de la educación. Este objetivo democratizador desapareció en la década del '90 y fue reemplazado por el discurso de la “equidad”, la “calidad”, la “eficacia” y la “eficiencia”. El gobierno del presidente Menem en educación, como en otras áreas, introdujo sin reservas las políticas recomendadas por el Banco Mundial⁷. Asumió como propios, también, los planteos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] que proponía reubicar a la educación en el centro del debate (*Educación y conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad*, 1992) sugiriendo la “concertación” y el “consenso” como estrategias políticas para la transformación educativa.

La Ley de Transferencias (1991), la Ley Federal de Educación (1993), la Ley de Educación Superior (1995) y normativa de menor nivel (decretos, resoluciones ministeriales, circulares, etc.) llevaron adelante, casi sin distorsiones, el proyecto político educativo acordado con los organismos internacionales, haciendo vivir a la sociedad una “ilusión” de proceso democrático y participativo.

Estas leyes, expresión del estilo político-normativo del neoliberalismo en la Argentina, transformaron estructuralmente el sistema. El elemento común entre las tres normas es su aprobación e imposición, a pesar de las demandas y reclamos formulados por amplios sectores de la sociedad a través de múltiples manifestaciones.

Ley de Transferencias (N° 24049/91)

Facultó al Poder Ejecutivo Nacional [PEN] a transferir, a partir del 1° de enero de 1992, a las provincias y a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires todos los servicios administrados por el Ministerio de Cultura y Educación, por el Consejo Nacional de Educación Técnica [CONET] y también las facultades y funciones respecto de los establecimientos privados reconocidos.

Esta medida tuvo, por lo menos, dos consecuencias: la fragmentación de los niveles medio y superior no universitario y la que denominamos

“recentralización neoconservadora”. La descentralización de responsabilidades es acompañada por la centralización de las decisiones esenciales. Mientras los gobiernos provinciales debieron asumir la responsabilidad académica y financiera del sistema, el PEN se reservó la atribución de analizar, evaluar e intervenir en la gestión y el control de los recursos técnicos y financieros, con el consecuente poder sobre el acceso al financiamiento interno y externo. Se reservó, también, la atribución de evaluar los sistemas educativos jurisdiccionales a través del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad, cuyos resultados “justifican” la definición de prioridades esenciales para las jurisdicciones.

La Ley estableció un monto fijo (\$1.200.000) que no contemplaba recursos para el crecimiento, mejora, innovación de las instituciones transferidas. En los años siguientes implicó restricciones, cierre de cursos, carreras, establecimientos. La concentración de recursos en la Nación se ve favorecida, a partir de 2003, por el crecimiento y por la creación de nuevos impuestos que quedan fuera, total o parcialmente, de la masa coparticipable.

Desde un punto de vista económico constituye una política por la que se descentraliza el gasto y se centralizan los ingresos. En ese sentido, parece necesario tener en cuenta la distribución de recursos entre nación y provincias, ya que, como afirma Manzanal (2007, p. 51):

La magnitud y características de la coparticipación de impuestos debería tener vinculación con el tipo de competencias y funciones de las respectivas jurisdicciones (sean de orden nacional o subnacional —provincias, estados, municipios—) así como también con las características socio-económicas (en particular pobreza y carencias sociales y estado y capacidad de la infraestructura en educación, salud, vías y medios de transporte, energía, comunicaciones) y con la capacidad de recaudación propia y su correlación con los gastos.

Si bien la Constitución Nacional de 1994 estableció que, a más tardar, en 1996 debía aprobarse una norma que reemplazara a la Ley 23548/88 de Coparticipación Federal de Impuestos, hasta el momento no se ha cumplido el mandato constitucional que hubiera otorgado transparencia a la distribución de la totalidad de los recursos federales.

A pesar de que el argumento explícito de la Ley de Transferencias haya sido promover la “federalización” y la democratización, en realidad, está originada en la necesidad de cumplir las metas de reducción del gasto público y constituye una adecuación a las “sugerencias” formuladas por los acreedores externos (Carta de Intención firmada con el Fondo Monetario Internacional en 1991).

Ley Federal de Educación (N° 24195/93)

Durante un siglo, ni los sectores conservadores ni los progresistas habían logrado la sanción de una ley que diera coherencia al sistema educativo en función de sus proyectos económicos, políticos, sociales, culturales. Solo en pleno proceso de reestructuración del Estado y de la sociedad, a menos de una década de la recuperación de las instituciones constitucionales —en un país en el cual el neoliberalismo ha convertido en verdad aceptada la afirmación de que no hay alternativa a sus principios y propuestas— se aprobó la Ley Federal que afirma a la familia como agente natural y primario de la educación y asigna un papel subsidiario al Estado, al que ubica en un mismo nivel que la Iglesia Católica, las demás confesiones religiosas oficialmente reconocidas y las organizaciones sociales.

Extiende la obligatoriedad escolar de 7 a 10 años, reestructurando los ciclos y niveles del sistema educativo, a pesar de que los siete grados establecidos un siglo antes eran todavía una meta a lograr en muchas jurisdicciones y para los sectores sociales más bajos.

La extensión de la obligatoriedad y la creación del Ciclo Polimodal (anterior ciclo superior del nivel medio) se llevaron a cabo sin que se hubieran adoptado las previsiones necesarias para contar con la infraestructura, el equipamiento y los docentes formados para desempeñarse en esos niveles. La creación del Ciclo Polimodal implicó la desaparición del Nivel Medio. Esta medida significó la disminución del número de años de enseñanza secundaria, el vaciamiento de sus contenidos científicos y humanísticos básicos y la pérdida de uno de sus objetivos históricos: la preparación para el acceso exitoso a la enseñanza superior. En este aspecto reside, quizá, el carácter más antidemocrático y conservador de la Ley Federal.

Ochenta años antes, en 1909, el presidente Figueroa Alcorta hacía explícitas las preocupaciones de la oligarquía conservadora:

Es un hecho establecido por los especialistas que la instrucción primaria en nuestro país actúa fuera de sus cauces naturales. [...] Se apodera como una fiebre maligna de los hijos de las clases trabajadoras, quienes salen de las escuelas desdeñando el trabajo y aspirando a una vida de superior nivel, a la cual no están preparados por sus recursos ni por sus antecedentes. Esta desviación de las corrientes populares del trabajo de las artes y de los oficios, de la industria y del comercio para optar al magisterio y a los empleos oficiales, puede encaminarnos a una verdadera crisis social. (Rock, 1977, p. 61)

Durante casi un siglo, los proyectos del liberalismo conservador para la reforma del Nivel Medio constituyeron intentos de frenar la ampliación de la base social de reclutamiento de su alumnado a través de la reducción del número de años y la subordinación de ese tramo de la educación a los requerimientos del mercado de empleo.

Finalmente, lo que el conservadurismo liberal no logró durante casi cien años fue impuesto por la ortodoxia neoliberal a fines del siglo XX.

La ley dedica el Capítulo V al tratamiento de la educación superior en su conjunto y mantiene la histórica segmentación del nivel. La diferenciación entre universitario y no universitario se explicita más claramente si se comparan los objetivos de uno y otro subsistema. Los Institutos de Formación Docente, por ejemplo, deben “preparar y capacitar para un eficaz desempeño”, “formar al docente como elemento activo de participación en el sistema democrático”, “fomentar el sentido responsable de ejercicio de la docencia y el respeto por la tarea educadora” (artículo 19).

En cambio, cuando plantea las funciones de las universidades, hace hincapié en la formación de técnicos y profesionales atendiendo al “desarrollo del conocimiento en el más alto nivel con sentido crítico, creativo e interdisciplinario, estimulando la permanente búsqueda de la verdad”, “[...] para contribuir al permanente mejoramiento de las condiciones de vida de nuestro pueblo y de la competitividad tecnológica del país”, “esti-

mular una sistemática reflexión intelectual y el estudio de la cultura y la realidad nacional, latinoamericana y universal” (artículo 22).

Creemos que los textos legales no dejan lugar a dudas: la formación inicial del docente debe centrarse en la preparación de un trabajador eficaz, responsable y disciplinado, dispuesto a perfeccionarse de acuerdo con la oferta de capacitación que encuentre en el mercado. Las cuestiones vinculadas con el conocimiento, el sentido crítico, la creatividad, etc., se reservan para los profesionales que se forman en las universidades.

Ley de Educación Superior (N° 24521/95)

Es la primera norma que legisla para toda la educación superior. No resuelve ni la histórica división universitario/no universitario, ni la diferenciación en el interior de la formación de docentes según el nivel del sistema educativo en el cual irán a desempeñarse sus graduados. Tampoco resuelve los problemas vinculados con el carácter terminal de la formación docente para el nivel primario.

Desde nuestra perspectiva, esta ley no tuvo la intención de lograr una mejora efectiva de la educación superior, sino limitar la autonomía de las universidades nacionales, reconocer mayores derechos a las universidades privadas y, fundamentalmente, introducir la posibilidad de restricciones para el ingreso de los estudiantes y el arancelamiento de los estudios, tal como se “recomendara” en diferentes documentos del Banco Mundial.

Algunas consecuencias de la transformación

La información a la que hemos tenido acceso permite afirmar que los mayores problemas cuantitativos y cualitativos del sistema transformado se concentraron en el Tercer Ciclo de la Educación General Básica [EGB 3] y en el Ciclo Polimodal. Los datos sobre la matrícula inicial en los cursos de EGB 3 (7°, 8° y 9° año) y del Ciclo Polimodal indican que se ha producido un importante descenso en el número de inscriptos con el consecuente cierre de cursos y, en algunos casos, cierre de establecimientos.

El discurso oficial ha insistido en afirmar que, como consecuencia de las medidas adoptadas, hubo problemas, pero que, en la década, se produjo un aumento significativo en el número de adolescentes en el sistema. Sin embargo, si alargamos la mirada y trabajamos con las tasas de escolarización, según edad, que resultan de los tres últimos Censos Nacionales de Población podemos sostener, fundadamente, que la tendencia se invirtió entre 1991 y 2001⁸.

Cuadro 1. Tasas de escolarización.

Edad/año	1980	1991	2001
Inicial			
3 y 4	---	44,1	39,1
5	59,5	83,9	78,8
Educación General Básica			
6 a 12	90,1	96,1	92,9
13 a 15	---	47,6	54

Los datos evidencian que la universalización del Nivel Preescolar a los 5 años no fue un objetivo prioritario, a pesar de haber sido establecida su obligatoriedad, y que la tasa disminuyó para todo el grupo de la edad correspondiente. En cuanto al grupo de púberes y adolescentes, la presencia de un 17,4% de alumnos de 14 años en primaria y 20,2% de adolescentes de 16 años en 8° y 9° años indica un significativo atraso escolar.

A inicios de 2006, la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires informó respecto de la deserción de 60.000 adolescentes, matriculados en el Ciclo Polimodal, durante 2005.

Los datos que anteceden no alcanzan para dar cuenta de la complejidad de la situación educativa de la población. No podemos dejar de enumerar diferencias según origen social, geográfico, condiciones de infraestructura, equipamiento, duración de la jornada escolar. Repitencia y deserción son problemas históricos que la transformación educativa no resolvió y que, en muchos casos, profundizó.

Por nuestra parte agregaríamos que, si tuviéramos información confiable, podríamos mostrar que la diferencia no está solo en el número de años, sino en la calidad de las condiciones de escolarización en todos los niveles.

La estructura del sistema educativo que surgió en los '90 resultó funcional para el proceso de fuerte diferenciación social, la caída de la clase media y una polarización que no tiene precedentes en nuestra historia.

La forma en que se implantó el Tercer Ciclo de la Educación Básica y el Polimodal, sin infraestructura, sin equipamiento, sin la necesaria y prolongada preparación de los docentes⁹, reforzó su carácter discriminador, desalentó a jóvenes y adolescentes que ya no visualizaron a la educación como instrumento para la movilidad económica y social. Mientras hubo becas y “facilitación” de las condiciones de permanencia y promoción se mantuvo la matrícula. Desaparecidos los estímulos económicos, vivenciada la falta de preparación para la inserción laboral —los trayectos técnicos profesionales [TTP] fueron implementados solo en algunas instituciones— y viendo dificultado el acceso a la universidad, la situación de “implosión” del sistema educativo era la única previsible.

A principios de los '90 se podía asegurar —y lo hicimos (Vior, 1992)— que los resultados iban a ser los que hoy se verifican, porque la investigación nacional e internacional muestra que la política educacional es una de las políticas públicas relacionadas con la producción y reproducción del orden social y que no hay ninguna experiencia en el mundo en la cual la educación mejore, se democratice, en un proceso de empobrecimiento de los sectores mayoritarios.

Las consecuencias de estas reformas se visualizan como difíciles de revertir. Ya en 1993, el Banco Mundial, en el resumen ejecutivo de su informe, sostenía que “el gobierno llevó a cabo reformas difíciles de revertir, tanto en el marco legal como en las instituciones y políticas” (p. 3).

El punto de partida para la reversión de las situaciones descriptas debería ser el reconocimiento de los problemas específicos a los que se ha arribado luego de las reformas instaladas.

Si bien nuestro país constituye un rompecabezas con veinticuatro realidades diferentes, pueden identificarse situaciones y procesos comunes con respecto a las formas de ejercicio del poder, las relaciones entre la Nación y las provincias, el gobierno de las instituciones y el sistema educativo, las responsabilidades del Estado y las concepciones que fundamentan las políticas. Nos referimos a los siguientes:

- Desplazamiento de poder desde legislativos hacia ejecutivos.

Prevalencia del Poder Ejecutivo en la definición de las cuestiones políticas y económico-financieras fundamentales. El Legislativo queda limitado al diseño de normas de importancia secundaria y, fundamentalmente, a convertir en leyes los proyectos enviados por el Ejecutivo.

Offe (1990) señala un desplazamiento más: del Ejecutivo a la tecnocracia estatal y para-estatal y sostiene que una forma de otorgar “algún grado de legitimidad y aceptabilidad a este modo para-parlamentario de tomar decisiones es la implicación de científicos en dichos procedimientos” en lo que constituye una “búsqueda constante de formas no-políticas de tomar decisiones” (p. 158).

En el caso argentino, estas prácticas vinculadas con la concentración del poder refuerzan los aprendizajes de sumisión a la autoridad desarrollados durante las dictaduras, debilitan los mecanismos de participación y constituyen un obstáculo para garantizar la vigencia de las instituciones constitucionales.

- Desplazamiento de poder desde las provincias hacia el Poder Ejecutivo Nacional.

Al discutirse la Ley Federal de Educación, el Consejo Federal de Educación elaboró un proyecto por el que se reservaba funciones relacionadas con la propuesta y coordinación de programas nacionales y/o federales vinculados con el logro de la igualdad de oportunidades, con el desarrollo de programas de investigación y de cooperación con universidades y organismos internacionales y con el control de gestión del sistema educativo. Estas funciones quedaron, según la Ley Federal, en manos del Ministerio de Cultura

y Educación y al Consejo se atribuyó la condición de espacio de coordinación y concertación, de unificación de criterios para la implementación de medidas concretas, dentro de un marco político-educativo previo y centralizadamente definido.

El Ministerio nacional, libre de responsabilidades directas, quedó con mayores recursos, nacionales e internacionales, para la contratación de equipos técnicos y para la definición de medidas a adoptar para la materialización de una política.

- Reemplazo de organismos colegiados por órganos unipersonales de gobierno.

En algunas provincias estos cuerpos, que habían sido un avance democratizador —dentro de los límites democrático-liberales con que el gobierno de la educación podía organizarse a mediados del siglo XIX—, fueron reemplazados por Secretarías o Ministerios de Educación. En otras, esos organismos participativos de gobierno que tienen existencia constitucional se vieron vaciados de sus misiones y funciones originarias que pasaron a los órganos unipersonales (Director General/Presidente).

- Del Estado educador al Estado subsidiario.

Creciente autonomización del sector privado que fue adquiriendo, progresivamente, el mismo *status* que la educación pública.

Las tres leyes que definieron el proceso de transformación legislativa, por primera vez en nuestra historia, para el sector público y el sector privado, estimulan la expansión de la educación privada y dejan abierta la posibilidad de arancelar algunos servicios brindados por el Estado.

Se pasa de concebir la educación como un derecho a entenderla como un servicio y, por lo tanto, factible de privatización.

En la década de 1990 “cierran” las propuestas neoliberales y neoconservadoras manifiestas orgánicamente, desde el proyecto de reforma educativa del ministro Astigueta, durante la dictadura del General Onganía.

Y después de 2003...

Algunos autores se refieren a la situación actual como un fracaso del proyecto neoliberal, privatizador y descentralizador. En realidad, creemos que ha sido sumamente exitoso: logró naturalizar la profunda segmentación de un sistema educativo que se había caracterizado, históricamente, por un alto nivel de homogeneidad.

Los programas que hoy se anuncian o implementan implican medidas parciales, desarticuladas, que tienen como base la transformación de los '90.

A través de medidas aisladas, que en la mayoría de los casos se dirigen a distintos grupos, difícilmente se podrá “equiparar la calidad educativa en todo el país”. Expresión bien intencionada, pero cuya concreción exige una ruptura con la política educativa diseñada con los organismos internacionales desde fines de los '80.

En realidad, ese conjunto de propuestas deshilvanadas da cuenta del bajo nivel de contenido político que la sociedad y muchos profesionales del sector asignan a la educación. Esta es una cuestión que, desde nuestra perspectiva, debiera alarmar a los centros de decisión política y administrativa del Estado.

El silencio respecto de algunas cuestiones de fondo favorece la caída de la calidad y de la posibilidad de que la educación contribuya a la construcción de una democracia sustantiva. Impide que la educación aporte a la redistribución y cohesión cultural y social y se constituya en espacio común de formación democrática para el acceso a los bienes culturales.

Luis Alberto Romero (citado en Caligaris, 2004, p. 9) afirmaba que “una de las críticas que se le pueden hacer a nuestros veinte años de democracia es que fueron una experiencia con poca discusión de fondo”. Si bien esta afirmación tiene un alto grado de generalidad, parece aplicable al caso de la política educacional y, especialmente, a la desarrollada en los últimos diecisiete años.

En ese período se han decidido, aplicado, apoyado o criticado “medidas concretas” pero, a nuestro criterio, ha estado ausente o se ha ocultado, sistemáticamente, la discusión respecto de la “política nece-

saria y posible” para democratizar la educación, aporte imprescindible para la construcción de una sociedad más democrática.

No se trata solo de cuestiones técnicas sino políticas, en tanto definen qué educación, cuánta, de qué calidad, durante cuánto tiempo recibirán los diferentes sectores, grupos o clases sociales como parte de un cierto proyecto social.

El Gobierno nacional eligió transitar el camino iniciado en los '90 en que el pensamiento único definió, desde el Ministerio de Educación, cuáles eran los problemas y cuáles las soluciones. El espacio del diálogo social, del encuentro entre diferentes concepciones, hoy, sigue ocupado por “técnicos” y “expertos”.

A fines de 2006 se aprobó la Ley de Educación Nacional (N° 26206). Cabe preguntarnos, tal como hiciéramos en momentos de plantearse la Ley Federal de Educación, si la sanción de esta nueva ley constituye la apertura de una nueva política o el refuerzo, la continuidad o la cristalización de un proceso que se viene manifestando desde la década anterior.

Como en los '90, el Poder Ejecutivo encaró, paso a paso, la implementación de una política. A partir de 2005 inició un proceso a través del cual “aisló” problemas y fue estableciendo acuerdos respecto de algunos temas en función de intereses sectoriales. La sanción de la Ley de Financiamiento Educativo (N° 26075/05) y la Ley de Educación Técnica Profesional (N° 26058/05) evidencian una elección muy precisa de los sectores con quienes se quiere tener “coincidencias concertadas”. Tal como fue planteada, por la continuidad de concepciones, la ausencia de diagnóstico y de propuestas superadoras, se puede inferir que la nueva ley solo constituirá una reforma administrativa “de segunda generación”: la preocupación parece centrarse, fundamentalmente, en rearmar el aparato estatal para que asuma, de modo eficiente, las funciones que le fueron asignadas por las reformas neoliberales. Puede ser interpretada como una propuesta neokeynesiana, en tanto podrá atenuar o posponer una crisis pero no resolverla.

Finalizados los créditos acordados por los organismos financieros internacionales para la transformación de los '90, el reordenamiento legal aparece como necesario para la definición de nuevos programas.

Con ese objetivo ya se están tramitando préstamos ante el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Esta propuesta estaría respondiendo a los legítimos reclamos de cambios, originados en los propios integrantes del sistema, sin generar condiciones que produzcan las transformaciones esenciales para una efectiva democratización.

Creemos que la gravedad de la situación requiere ir más allá de los aspectos técnicos y volver a poner en discusión las cuestiones referidas a la relación entre el proyecto educativo y un proyecto económico, social, político y cultural para el conjunto de la sociedad argentina en las próximas décadas.

Notas

- 1 Coincidimos con la afirmación realizada por Popkewitz (1994, p. 55) en el sentido de que "La reorganización económica estimula una retórica del internacionalismo en la que los sistemas educacionales deben producir trabajadores destinados a intervenir en la competencia internacional [...] se han hecho rutinarias las comparaciones de logros entre las naciones y las discusiones sobre la competitividad relativa de un país".
- 2 Los documentos de esa etapa reproducen la "retórica" de *Educación y crecimiento. Eje de la transformación productiva con equidad* que, con autoría de CEPAL y UNESCO, se había publicado en 1992.
- 3 No podemos desarrollar aquí los debates que existen sobre este concepto, pero parece necesario señalar que coincidimos con autores que, como Saviani, consideran que "en tanto el concepto de igualdad está anclado en la raíz ético-ontológica de la dignidad humana, el concepto de equidad parece fundarse en razones utilitarias, propias del neopragmatismo que viene erigiéndose como la filosofía dominante en estos tiempos neoliberales" (Saviani, 1998, p. 29).
- 4 Los intentos por imponer un modelo económico de ajuste y distribución regresiva del ingreso, combinado con la imposición cultural del conservadurismo, son tendencias manifiestas desde 1966 aunque, en algunos aspectos, comenzaron a insinuarse desde el golpe militar de 1955. Estas tendencias proponían, en educación, la descentralización —entendida como traspaso de responsabilidades del Estado nacional a las provincias— y la privatización de los servicios.
- 5 Sin contar "beneficiarios" de planes sociales, cuatro años después de haber asumido el gobierno de Kirchner, la desocupación está en 11% y la mitad de los ocupados tiene empleo precario.
- 6 CEPAL, UNESCO, Centro Interamericano de Estudios e Investigaciones para el planeamiento de la educación [CINTERPLAN], Centro Interamericano para el desarrollo del conocimiento en la Formación Profesional [CINTEFOR], entre otros.
- 7 Un dato revelador del giro operado en la política educacional resulta el hecho de que el documento *Argentina. Reasignación de los recursos para el mejora-*

- miento de la educación*, Serie Estudios del Banco Mundial sobre países, discutido hacia 1988 con representantes del gobierno del presidente Alfonsín, fuera aprobado y publicado recién después que asumiera el nuevo gobierno, en 1991.
- 8 Información extraída de Wiñar y Lemos, 2005.
- 9 Por ejemplo, los docentes con formación, inicial y en servicio, disciplinaria (Física, Química, Biología, Historia, Geografía, etc.) se vieron obligados a asumir la enseñanza de áreas interdisciplinarias. La consecuencia inevitable de esta situación es que, por un lado, cada uno siguió enseñando "su" disciplina y, por otro, que los estudiantes vieron recortada su educación. También hubo "reconversión" de los docentes cuyas asignaturas dejaron de dictarse por cambio curricular (Francés, Actividades Prácticas, Mecanografía, etc.). En estos casos la opción más frecuente fue el desplazamiento hacia "Informática" después de su capacitación en cursos que duraron aproximadamente veinte días.

Bibliografía

- Azpiazu, D. y Nochteff, H. (1994). *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Tesis Grupo Editorial Norma.
- Caligaris, H. (2004). *Los intelectuales y el país de hoy. Treinta entrevistas sobre la Argentina en crisis*. Buenos Aires: La Nación.
- Consejo Económico para América Latina y el Caribe/ UNESCO (1992). *Educación y conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, Chile.
- Manzanal, M. (2007). La coparticipación de impuestos en la Argentina ¿un dilema para las actuales propuestas de desarrollo territorial? *Realidad económica*, 225, 47-71.
- Offe, C. (1991). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. México: Alianza Editorial.
- Popkewitz, T. S. (1994). *Sociología política de las reformas educativas*. Madrid: Morata.
- Rock, D. (1977). *El radicalismo argentino. 1890-1930*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Saviani, D. (1998). ¿Equidad o igualdad en educación? *Revista Argentina de Educación*, 25, 27-31.

□ Vior, Susana E.

Vior, S. (1992). Ley Federal de Educación. *Revista Argentina de Educación*, 18, 7-16.

— (Dir.) (1999). *Estado y educación en las provincias*. Madrid: Miño y Dávila.

Wiñar, D. y Lemos, M. L. (2005). *De la fragmentación a la desintegración del sistema educativo argentino*. Cuaderno de Trabajo N° 1. Luján, Argentina: Universidad Nacional de Luján.