

Mencionamos con anterioridad que se trata de un libro escrito con cierta urgencia para aportar al debate actual en un contexto en el que es necesario impedir que desde las políticas oficiales sigan avanzando las estrategias de desmantelamiento de las conquistas democratizadoras obtenidas como políticas de Estado en los últimos años.

Es un libro a través del cual los autores pretendemos sumar con nuevas argumentaciones a la lucha que maestros, profesores y científicos vienen sosteniendo no solo en defensa de sus conquistas y condiciones de trabajo, sino de todos los argentinos. Estamos seguros que en la defensa de la construcción y distribución democrática del conocimiento se dirime buena parte de la posibilidad de alcanzar un horizonte de desarrollo y justicia social para todos nuestros compatriotas.

Por ello nos parece una excelente oportunidad inaugurar con este aporte la colección de publicaciones del CITRA, que es un centro dirigido a que la investigación y el conocimiento aporten al bienestar y la dignidad de todos los trabajadores.

1.

La restauración de las políticas neoliberales en la educación argentina

Daniel Filmus

El cambio de gobierno ocurrido en diciembre del 2015 significó una profunda transformación en el modelo de desarrollo que había comenzado a implementarse en la Argentina desde el año 2003. El proyecto de país que había centrado su estrategia de crecimiento en el proceso de reindustrialización, la expansión del mercado laboral, la consolidación del mercado interno, el acceso al consumo, la movilidad social ascendente de la mayoría de la población y en el fortalecimiento del papel del Estado tanto en la conducción del desarrollo económico como de la distribución de la riqueza, dejó lugar a otro de signo opuesto. Desde el inicio, el nuevo modelo promovió la adopción de un conjunto de medidas que favorecieron la concentración de la riqueza en los sectores con más poder económico: la baja de las retenciones a los grupos vinculados a la exportación de productos primarios, la apertura del mercado interno a la importación de bienes

de consumo en detrimento de la producción nacional, la creación de condiciones para el fortalecimiento de la especulación financiera, el continuo ataque a la situación laboral de los trabajadores y el debilitamiento del papel del Estado. Estas estrategias económicas fueron acompañadas de transformaciones que abarcaron un conjunto de políticas públicas, como la educación, la salud, la cultura y la ciencia y la tecnología. A poco más de un año del cambio de gobierno es posible afirmar que las políticas llevadas adelante por el presidente Mauricio Macri han tenido como objetivo producir la restauración del orden neoliberal que había comenzado a implementarse durante la última dictadura cívico-militar y que logró desplegarse en toda su dimensión con la aplicación de las estrategias derivadas del "Consenso de Washington" en el transcurso de la década de los 90.

Si bien el neoliberalismo está mostrando que tiene pocas novedades para ofrecer respecto al modelo que llevó al país a una de las crisis más profundas de su historia, lo que sí se modifica drásticamente en esta última transición es el contexto en el cual tiene que llevar adelante sus políticas. En 1989, Carlos Menem accedió a la conducción del Estado en una situación profundamente crítica. El gobierno de Raúl Alfonsín había logrado importantes avances en torno a la consolidación de una democracia aún incipiente y débil; sin embargo, no había podido resolver los principales problemas económicos y sociales del país. De esta manera, la hiperinflación, el deterioro de las condiciones de vida del pueblo y los graves conflictos sociales obligaron a una entrega de la presidencia anticipada en el marco de un descontento social que ya se había manifestado en las urnas, otorgando un amplio triunfo electoral al peronismo.

En el caso de la transición del año 2015, la realidad fue muy distinta. El nuevo presidente asumió el gobierno luego de una década de crecimiento económico y de una distribución del ingreso que significó mejoras sustantivas para la mayoría de los argentinos que, al mismo tiempo, habían visto ampliar

fuertemente sus derechos sociales y económicos. No existía un clima de crisis generalizada como había acontecido en el final del gobierno radical de los 80. Después de más de doce años de gestión, los niveles de apoyo y disconformidad con el gobierno resultaban muy parejos, lo cual tuvo su correlato en las elecciones con la derrota del oficialismo por muy escaso margen.

Esta diferencia de contexto entre las condiciones en las que asumieron gobiernos con perspectiva neoliberal en 1989 y 2015 no es un dato menor a la hora de analizar la disparidad de estrategias de implementación de las políticas públicas. En el primero de los casos, el nuevo gobierno contó con una importante expectativa y hasta consenso social frente a los cambios dirigidos a aplicar políticas de mercado. Al mismo tiempo, el haber obtenido una mayoría parlamentaria propia le permitió aprobar las leyes necesarias para lograr la reducción del papel del Estado, la privatización, la apertura económica, la flexibilización laboral y la aplicación de medidas de ajuste fiscal. El éxito obtenido en un conjunto de indicadores macroeconómicos a partir de la aplicación de la Ley de Convertibilidad, como la estabilización monetaria, el manejo del déficit fiscal y el control estricto de la inflación, lo habilitaron para ganar un cierto grado de expectativa positiva de parte de un sector importante de la población. Sobre estas bases, el gobierno de Carlos Menem pudo avanzar en forma relativamente rápida en transformaciones estructurales que significaron colocar en manos del mercado la conducción de la economía del país, reservando para el Estado la tarea de destinar las políticas sociales a los damnificados y marginados por la implementación de este modelo.

En el 2015 la situación resultó diferente. Ya en la campaña electoral, Mauricio Macri debió prometer la continuidad de un conjunto de políticas económicas y sociales llevadas adelante por el gobierno kirchnerista porque las mismas contaban con un amplio consenso social. Una vez asumida la presidencia, el gobierno encontró serias dificultades para avanzar

en políticas que pretendieron desarticular el modelo de país propuesto en la década anterior. Cada una de las medidas que quiso implementar dirigidas al ajuste fiscal, al debilitamiento del Estado y a la limitación de derechos sociales contó con una fuerte resistencia por parte de la población. En numerosos casos, la movilización de los actores perjudicados por las políticas aplicadas lo obligó a dar marcha atrás. Al mismo tiempo, la falta de una mayoría parlamentaria propia lo llevó a intentar imponer por decreto las medidas más drásticas y antipopulares. En el Congreso logró aprobar un conjunto de leyes lesivas para el interés nacional y de los sectores populares a partir de condicionar el envío de fondos a las provincias y obtener el voto de un número de legisladores que se apartaron del mandato para el que habían sido elegidos. En otros casos, la falta de mayoría le obligó a negociar con fuerzas de la oposición la aprobación de las leyes. De esta manera se atemperó el impacto negativo de las mismas.

En síntesis, a pesar de haber triunfado en las elecciones y de haber puesto en marcha un enorme aparato comunicacional al servicio de adjudicar al gobierno anterior la culpa de todas las dificultades que generaron sus propias políticas, y al contrario de lo que ocurrió en la primera etapa del mismo, las nuevas autoridades no lograron el consenso social necesario como para avanzar en forma irrestricta con sus estrategias de aplicación del modelo neoliberal.

El año 2016 estuvo signado por grandes luchas que, como en el caso de la resistencia a las subas de las tarifas de los servicios públicos, el aumento de los salarios de los docentes universitarios y el ingreso de los investigadores del Conicet, alcanzaron logros parciales. En 2017, las enormes marchas y manifestaciones de marzo, y el masivo paro general del 6 de abril elevaron el nivel de resistencia a las medidas antipopulares. En el campo de la educación, también los planes del neoliberalismo encontraron una fuerte oposición que se manifestó en toda su magnitud en el inicio del ciclo lectivo.

1. El proyecto educativo neoliberal

1.1 Los antecedentes

El gobierno del Raúl Alfonsín avanzó fuertemente en la democratización de la vida institucional de la educación, ya que la misma había estado sometida a un régimen fuertemente autoritario durante los años de la dictadura. Desmantelar este orden autoritario y represivo en la normativa y en los contenidos escolares resultó una ardua tarea para el gobierno, que inauguró la actual etapa democrática. En esta dirección, la normalización de la vida universitaria fue uno de sus más importantes logros. Sin embargo, el objetivo de aprobar una nueva Ley de Educación que abriera las puertas a un cambio en los objetivos y en la estructura de un sistema que aún se regía en muchos aspectos por la Ley 1420, aprobada casi un siglo atrás, quedó inconcluso. La realización de un Congreso Pedagógico Nacional, cuyos resultados no concordaron con el ideario educativo de la Unión Cívica Radical, terminó con una fuerte frustración de las expectativas de cambio que había generado. Los continuos enfrentamientos con los sindicatos docentes por las difíciles condiciones salariales y laborales, que tuvieron su máxima expresión en la recordada "marcha blanca", colaboraron en generar un clima de descontento en la comunidad educativa.

Con estos antecedentes, el gobierno de Carlos Menem asumió en el marco de una situación que complementó la fuerte crítica a la gestión anterior con un cierto consenso acerca de la necesidad de realizar profundos cambios en el sistema educativo. Una vez definida la orientación neoliberal de la administración que asumió en 1989, a partir de la designación de Domingo Cavallo como ministro de Economía, el gobierno consideró que estaban dadas las condiciones para emprender una profunda transformación del corpus normativo que regulaba el funcionamiento del sistema educativo con el objetivo de colo-

carlo de cara a la función social y económica que requería el nuevo modelo. Terminar con los últimos vestigios del Estado de Bienestar y colocar la orientación del proceso económico en manos del mercado exigía modificar profundamente el papel que desempeñaba la educación. El gobierno aplicó entonces un conjunto de recetas recomendadas por los organismos de financiamiento internacional que aconsejaban reducir el gasto educativo para disminuir el déficit fiscal, lograr frenar la inflación y alcanzar el equilibrio macroeconómico.

La estrategia de cambios comenzó con la promulgación de Ley de Transferencia de los servicios educativos nacionales a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires (1991). De esta manera, el Estado nacional terminaba de desligarse de las escuelas que aún estaban bajo su órbita. Al mismo tiempo que abandonaba sus responsabilidades con relación a la gestión educativa desfinanció el sistema, ya que la transferencia de los servicios se realizó sin los fondos correspondientes. El cambio legislativo continuó con la Ley Federal de Educación (1993) que, si bien tuvo aspectos positivos como la extensión de la edad de la obligatoriedad hasta los diez años de escolaridad, significó la desarticulación del sistema educativo nacional a partir de la aplicación diferenciada en cada una de las jurisdicciones de la nueva estructura de niveles educativos propuesta, que reemplazó la primaria y secundaria por la educación general básica (EGB) y el polimodal. También la nueva ley eliminó una de las principales modalidades que había sustentado el proceso de industrialización argentino desde mediados del siglo XX: la educación técnica.

Por último, se modificó integralmente la Ley de Educación Superior (1995). En este caso la legislación abrió las puertas para que las universidades contaran con la posibilidad de acabar con dos de los pilares básicos de la tradición de la universidad argentina: la gratuidad de la enseñanza y el ingreso irrestricto. Estos cambios en la legislación se produjeron al mismo tiempo que avanzó un proceso de deterioro y desje-

rarquización de las condiciones del trabajo docente. Proceso iniciado con el congelamiento salarial que se extendió durante más de diez años a partir de la aprobación de la Ley de Convertibilidad (1991).

Cabe destacar que esta profunda transformación legislativa contó con la legalidad que le confiere haber sido aprobada por mayoría parlamentaria, pero tuvo escasa legitimidad social, ya que la mayor parte de estas leyes fueron votadas solo por el oficialismo, con escaso grado de apoyo de los bloques de la oposición. Por otra parte, los gremios docentes las cuestionaron fuertemente porque no compartían sus orientaciones y por el hecho de que no habían estado precedidas por la acción participativa de los distintos actores de la comunidad educativa.

1.2 Las condiciones del sistema educativo al asumir el nuevo gobierno

La llegada de las nuevas autoridades en diciembre del 2015 encontró al sistema educativo con un gobierno, una estructura y una legislación marcadamente diferentes a las que había legado el neoliberalismo a inicios del siglo XXI. Con la sola excepción de la Ley de Educación Superior, el resto de la normativa aprobada por el gobierno de Carlos Menem fue reemplazada durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Las leyes del Salario Docente (2003), Educación Técnica y Formación Profesional (2005), Financiamiento Educativo (2006) y Educación Nacional (2006) modificaron profundamente el funcionamiento de la educación. Estas leyes fueron complementadas por otras que ampliaron derechos y fortalecieron el carácter de bien público de la educación nacional: Protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (2005), Educación sexual integral (2007), Cooperadoras escolares (2012), Bibliotecas escolares (2013), etcétera. Entre otras transformaciones se

recuperó el papel central del Estado Nacional en la conducción y articulación del sistema educativo, se unificó la estructura educativa retornando al modelo de educación primaria y secundaria, se reconstruyó el sistema de formación técnica y profesional con un sólido mecanismo de financiamiento, se jerarquizó la formación docente y las condiciones de trabajo a través de una paritaria docente nacional que fija un salario mínimo para todas las jurisdicciones. Para sostener con recursos genuinos estos cambios, también se aprobó un sistema de financiamiento de la educación que adjudicó mayores responsabilidades al Estado Nacional y, al mismo tiempo, garantizó duplicar la inversión educativa que alcanzó el 6% del PBI en el año 2010. Todas estas leyes fueron producto de amplios debates en el seno de la sociedad, del sistema educativo y del propio Parlamento. En el caso de la más importante, la Ley de Educación Nacional, el debate permitió la participación de más de cuatro millones de ciudadanos. De esta manera, la aprobación parlamentaria de la nueva legislación se produjo con el acompañamiento de grandes mayorías que superaron ampliamente el apoyo del oficialismo o fueron votadas por unanimidad. De hecho, los representantes parlamentarios de varias de las fuerzas políticas que encabezan el gobierno que preside Mauricio Macri acompañaron con su voto casi todas las leyes educativas propuestas por el anterior gobierno. Entre estos parlamentarios se encontraba el actual ministro de Educación y Deportes, Esteban Bullrich. Los procesos de elaboración de la legislación incluyeron una participación activa del conjunto de los actores de la comunidad argentina, en particular de los miembros del sistema escolar. Los gremios docentes, por ejemplo, encabezaron junto a las autoridades nacionales los procesos de debate y, con posterioridad a la aprobación parlamentaria, tomaron un fuerte compromiso en la implementación de las transformaciones.

De esta manera, el gobierno que asumió en diciembre del 2015 se encontró con un sistema educativo cuyos objetivos,

estructura y normativa no solo contaban con la legalidad propia de la institucionalidad democrática, sino también con un alto nivel de legitimidad.

Cabe destacar que este alto nivel de consenso respecto de la legislación, no implicaba una evaluación compartida por todas las fuerzas políticas y los actores sociales respecto del funcionamiento del sistema y de sus resultados. Las críticas hacia el sistema educativo vertidas por algunos sectores de la oposición al gobierno kirchnerista eran muy enfáticas; sin embargo, el rasgo que queremos destacar en este punto es que las críticas estaban mucho más centradas en aquellos aspectos que no se alcanzaron a cumplir respecto de los objetivos que se había propuesto la nueva legislación (número de escuelas de jornada completa, retención escolar, resultados de las evaluaciones educativas, etcétera), que en el contenido y las orientaciones de las nuevas leyes.

De esta manera, el alto grado de acompañamiento social de los actores del sistema educativo –y en particular de los gremios docentes– a la legislación vigente, y la importante capacidad de movilización de estos sectores en defensa de los derechos alcanzados, condicionaron severamente la capacidad del nuevo gobierno de realizar, inmediatamente después de haber asumido, profundas modificaciones al funcionamiento del sistema.

1.3 La aplicación de las políticas neoliberales en la educación

Como se ha señalado, las principales características del proyecto impulsado por el presidente Mauricio Macri al asumir el gobierno han estado vinculadas a restaurar el modelo aplicado en la década de los 90. Ello implica promover una amplia liberalización de los mercados a través de una apertura al libre comercio que profundiza la estructura primaria exportadora de la economía y la desindustrialización del país. Al mismo tiempo, estas medidas tienden a restringir la participación del Estado a favor

del sector privado, que asume competencias que anteriormente estaban en el ámbito oficial. El modelo se complementa con la tendencia a la reducción drástica del gasto público y la flexibilización y precarización creciente de las condiciones de trabajo.

¿Cuáles son las políticas educativas que se requieren para que la función social del sistema educativo aporte a la construcción del orden neoliberal? Sintéticamente enunciadas, las estrategias llevadas adelante por el gobierno de Mauricio Macri han estado dirigidas a:

- a) Colocar la educación al servicio de las necesidades que exige el nuevo mercado de trabajo.
- b) Desarticular la capacidad del estado nacional de producir las orientaciones generales de política educativa y conducir el sistema educativo; desprendiéndose de estas competencias a favor de los estados provinciales.
- c) Desjerarquizar y precarizar las condiciones del trabajo docente, fragmentando y desigualando los salarios y la capacidad de negociación de sus organizaciones representativas a nivel nacional.
- d) Disminuir la capacidad del sistema educativo de generar pensamiento crítico y colocar a las instituciones educativas en la función de distribuir ideologías que contribuyan a legitimar y dar categoría "natural o genética" a las desigualdades sociales y educativas.
- e) Avanzar en transferir a manos del mercado –y en particular de la oferta privada– responsabilidades importantes en la distribución del bien educativo.

1.3.1 Educación, teorías del capital humano y mercado de trabajo

Las concepciones neoliberales en la educación abrevan en las teorías clásicas del capital humano. Estas teorías significaron un cierto avance respecto de las perspectivas que concebían a

la educación únicamente como un gasto, ya que comenzaron a considerarla como una inversión para la mejora de la productividad individual y social. Sin embargo, esta consideración resulta sumamente peligrosa, entre otras por las siguientes razones: 1) restringe la necesidad de toda inversión educativa a la racionalidad económica; 2) tiene como objetivo principal maximizar la renta que genera la inversión educativa, únicamente medida como tasa de retorno a partir del aumento de la productividad y competitividad de los individuos; 3) considera al sistema educativo exclusivamente como proveedor de "recursos humanos" para el "mercado de trabajo"; 4) desvaloriza el papel de la educación en el desarrollo de competencias vinculadas a la convivencia democrática, la inclusión social y la ciudadanía.

Como afirma Gentili (2015), el neoliberalismo reduce la educación a un mecanismo de transmisión de competencias y capacidades laborales por lo que

la acción del sistema escolar acaba así subordinada a las demandas económicas, a un mecanismo de valoración y dinamización de la fuerza de trabajo que debe adaptarse a las exigencias del mercado (...) para el neoliberalismo el parámetro de formación educativa son las demandas y necesidades empresariales y, por tal motivo, nadie mejor que los empresarios para determinar qué y cómo deben aprender nuestros alumnos.

La perspectiva que privilegia la función económica de la educación fue expresada con total claridad por el ministro Esteban Bullrich en su intervención en la Unión Industrial Argentina (UIA) el 22/11/16: "...si tenemos la mejor educación tendremos las mejores empresas del mundo. Para eso debemos preparar recursos humanos de excelencia (...) me paro frente a ustedes como Gerente de Recursos Humanos, no como ministro de Educación". Esta opinión se contraponen con el resultado del debate que se realizó en torno a los objetivos principales de la educación argentina con motivo de la discusión de la Ley de Educación Nacional. En la legislación

quedaron plasmadas cuatro funciones sociales básicas para nuestro sistema educativo que fueron ampliamente consensuadas entre los diferentes actores sociales y fuerzas políticas que intervinieron en el debate: formar para la participación democrática integral; para la construcción de la identidad; para la inclusión y la igualdad social; y para la incorporación plena al mundo del trabajo.

Es evidente que la mirada economicista restringe el papel que la educación debe desempeñar en la elaboración y distribución de valores y conocimientos que permitan la construcción de una sociedad más democrática, justa e integrada. Pero al mismo tiempo, circunscribe el aporte de la educación a la economía, exclusivamente a la formación de mano de obra para el empleo, para puestos de trabajo concretos. En un reciente artículo publicado en el diario *Clarín* (4/10/16) titulado "En educación, mejor capital humano", el ministro Bullrich plantea claramente esta posición: La educación debe transformarse en una "nave espacial" cuyo objetivo principal es: "(...) preparar recursos humanos para el mundo de hoy...", para lo cual "se realizó una encuesta a casi 900 empresas para ver qué necesitan en materia de recursos humanos. El mismo trabajo se realizó con las universidades". Pero como es consciente de que en el modelo económico imperante no todos podrán tener empleo, en el mismo artículo advierte que también hay que "educar a los niños y jóvenes para que puedan hacer dos cosas: ser creadores de empleos (...) y ser capaces de vivir en la incertidumbre y disfrutarla". Al margen de que parece evidente que no es posible disfrutar la incertidumbre de no tener un trabajo al que se pueda aspirar, este planteo muestra grandes límites para su aplicación, particularmente en un contexto en el que el primer año de gobierno mostró que la tendencia laboral es precisamente a la pérdida de puestos de trabajo. Solo en ese año la desocupación aumentó del 6,8% al 9,2%. En el caso de los jóvenes de hasta 24 años, esta tasa es marcada-

mente superior: del 19% al 24,6%. Colocar la educación de cara a responder a las demandas del mercado de trabajo, en un contexto en el cual la tendencia muestra que disminuye el número de ocupados y que al mismo tiempo se incrementa la desigualdad y la polarización laboral, resulta particularmente grave.

El modelo económico actual tiende a generar un mercado laboral profundamente polarizado, que demanda una pequeña cantidad de trabajadores altamente calificados para los puestos con mayor productividad y una gran masa de trabajadores escasamente calificados o directamente no calificados de manera de engrosar el contingente de trabajadores para participar de los puestos informales, de baja productividad, o el llamado ejército de reserva. Hay que recordar que sobre fines de la década de los 90 la aplicación de políticas neoliberales similares a las que hoy se están tratando de imponer, llevaron al país a alcanzar una tasa de desocupación cercana al 25% y un empleo informal superior al 50% de la PEA, porcentaje indicativo de que solo uno de cada tres argentinos en condiciones de trabajar lo hacía en el mercado formal.

¿Qué significaría educar para ese tipo de mercado de trabajo? Ya hemos destacado que para la teoría del capital humano invertir en la capacitación de un futuro trabajador más de lo que este podrá aplicar en su puesto laboral —es decir, "sobrededucar"— es una mala inversión, y por lo tanto hay que evitarlo. Por eso, ajustar la educación al mercado de trabajo en momentos de restricción del mismo significa en la práctica aplicar el "ajuste en educación", es decir, restringir la inversión educativa. Este peligro ya fue planteado a inicios de los 80 por Juan Carlos Tedesco (1983):

Se ha llegado a un punto en el cual el desarrollo educativo demanda mayor nivel de independencia con respecto a los requerimientos directos del mercado de trabajo, ya que si se continuara aplicando una lógica puramente económica no habría otra salida que restringir la expansión educacional.

Es necesario recordar que esta lógica economicista también conduce a una polarización de los saberes, expulsando del sistema educativo a los niños y jóvenes que no tendrán un lugar de privilegio en el mercado de trabajo y segmentando aún más la distribución de los bienes educativos al crear circuitos de alta calidad para las elites, y otros circuitos masivos de baja calidad para quienes quedarán marginados de los empleos que exigen alta calificación. Esta polarización o segmentación se expresa también en la distribución escolar desigual de competencias, en la formación de actitudes y en el desarrollo de subjetividades que permiten desempeñar tareas de conducción en la sociedad y en el trabajo a una pequeña porción privilegiada de la población. Para las grandes mayorías, en cambio, la escuela transmite actitudes vinculadas a la obediencia y a la legitimación de la desigualdad.

Pero al mismo tiempo existe otro tipo de inconsistencia en el planteo de educar para responder a las necesidades puntuales del mercado. El propio ministro de Educación señala en otro párrafo del citado artículo: "Los niños y niñas van a tener a lo largo de su vida –como promedio– siete empleos diferentes, y de estos siete, cinco aún no existen, no han sido creados". Si esto es así, parece carecer de sentido encuestar a las empresas sobre las necesidades puntuales que hoy requiere el mercado de trabajo, ya que el sistema educativo solo puede aportar soluciones en el mediano plazo, tiempo en el cual las actuales demandas pueden cambiar o, como plantea el ministro, desaparecer.

Por esta razón, los sistemas educativos de calidad que se despliegan hoy en el mundo no lo hacen conducidos por las orientaciones del mercado, sino que forman a sus alumnos centralmente en aquellas competencias generales que les permitan integrarse como ciudadanos, con condiciones para participar en todos los ámbitos de la vida, la participación social plena en todos los ámbitos de la vida, familiar, laboral, política y social. Por supuesto que es necesario formar para el trabajo, pero no únicamente para este obje-

tivo. Como muy bien señala Gentili (2015): "El problema no está en reconocer que la educación puede y debe contribuir con la economía. El problema reside en reducir todas las funciones educativas a las demandas y necesidades que formula el mercado y, más operativamente, a las necesidades de las empresas". Por otra parte, al contrario de lo que ocurría antiguamente, cuando se asociaba la formación para el trabajo con la operatividad manual, hoy las competencias, valores y conocimientos que se requieren tanto para ejercer los derechos a la ciudadanía como para acceder al trabajo digno, son cada vez más similares.

Debido a que la teoría del capital humano sostiene que solo se justifica invertir en aquellos tipos o áreas de formación y en aquellas profesiones que reditaban tasas de retorno importantes a partir de su productividad, la imposición de un modelo primario exportador pone en peligro el sostenimiento estatal de ciertas carreras y disciplinas, que serían prescindibles en ese proyecto de país; tanto en el nivel medio –me refiero aquí a la educación técnica– como en el universitario. Recordemos que durante la década de los 90 la Ley Federal de Educación eliminó las escuelas técnicas, debido a que la desindustrialización del país restringió fuertemente la demanda de técnicos, y las pretendió reemplazar por trayectos técnico-profesionales que propendían a una frágil formación laboral de los jóvenes. Las carreras universitarias vinculadas al modelo productivo también tendieron a perder matrícula y muchas de ellas a desaparecer.

El primer año del gobierno de Cambiemos muestra que estas tendencias han vuelto a tener vigencia. En primer lugar, a través de una subejecución del presupuesto de la educación técnica de una magnitud sin precedentes. La Ley de Educación Técnica había incorporado a su articulado un financiamiento del Instituto Nacional de Educación Técnica (INET) del 0,2% del presupuesto nacional, lo que permitió que los fondos para este sector se incrementaran de 7 millones de pesos en el año 2003 a 3.300 millones en el 2016. De este presupuesto, que

durante estos años se dirigió principalmente a programas de mejoramiento de la calidad de las escuelas técnicas, a la compra de equipamiento tecnológico y a la capacitación docente y la formación profesional en todo el país, en 2016 solo se ejecutó el 11%.

Para el año 2017, el presupuesto aprobado ya no cumple con lo previsto en la ley. Se recortaron 900 millones de pesos, colocándolo muy por debajo del 0,2% del presupuesto nacional. En esta misma dirección, y con el objetivo de deteriorar la formación técnica, en los primeros días de 2017 se ha tomado conocimiento de un proyecto de decreto (que una vez más pretende ilegalmente reemplazar una ley) que crea la "Agencia Nacional de Talentos" incorporando a la misma gran parte de los fondos que actualmente recibe por Ley el INET (*Página/12*, 9/1/17). La intención del gobierno pareciera dirigirse a dejar de financiar las escuelas que hoy forman los técnicos necesarios para el desarrollo nacional, y tercerizar la tarea entregando estos fondos a empresas para que brinden capacitación específica a sus trabajadores en función de sus propias necesidades. De aprobarse esta Agencia, también se violaría un conjunto de artículos sumamente importantes de la ley 26.058. Entre otros, aquel que adjudica al INET la capacidad de reconocer los títulos y certificaciones técnicas y profesionales, competencia que sería transferida en parte al nuevo organismo.

Por último hay que destacar que al modificar el destino de los fondos, hasta ahora dirigidos hacia una sólida formación técnica general y especializada en distintas áreas de conocimiento, para derivarlos a una capacitación ocupacional focalizada en un puesto específico, se emprende un camino contrario al necesario para resolver el dilema planteado por el ministro respecto a la rápida obsolescencia de los puestos laborales. Camino también contradictorio con su advertencia acerca de la necesidad de estar preparados para esos cambios e, inclusive, para generar emprendimientos que permitan incorporar nuevos puestos de trabajo.

1.3.2 Desarticular el sistema educativo nacional

Como ya hemos señalado con anterioridad, en la década de los 90 se profundizó la desarticulación del sistema educativo nacional y el retiro del Estado nacional de su responsabilidad respecto de la educación. La transferencia de los servicios educativos que aún pertenecían a la Nación hacia las provincias, la heterogeneidad de modelos de aplicación de la estructura propuesta en la Ley Federal de Educación, el desfinanciamiento nacional al sistema y la profundización de las desigualdades socio-educativas entre las distintas jurisdicciones fueron los mecanismos aplicados para lograr ese objetivo. La gestión que asumió en mayo del 2003 realizó avances importantes para revertir esta situación a partir de la puesta en marcha de un conjunto de leyes y programas que tuvieron como objetivo principal brindar articulación y cohesión al sistema educativo nacional, al mismo tiempo que se fortaleció el apoyo financiero de la nación a las provincias a los efectos de lograr mayores niveles de igualdad.

El primer año de gobierno macrista marcó un profundo retroceso en relación con este proceso de creciente integración del sistema. A pesar de que los argumentos respecto de la necesidad de la "provincialización" de la responsabilidad educativa se sostuvieron en un falso federalismo, el proceso de abandono –por parte del Estado nacional– de la conducción y sostenimiento del sistema educativo, se basó en una lógica política-fiscal. Al descargar sobre las provincias todo el peso de las exigencias de los recursos financieros y profesionales que requiere la atención de las demandas de la ciudadanía respecto del acceso a la educación, se obtuvo como resultado la profundización y reproducción de las notables desigualdades de recursos económicos y académicos entre las jurisdicciones. La voluntad del gobierno nacional de desvincularse de estas demandas ha quedado de manifiesto en el inicio del ciclo lectivo 2017 a partir de la decisión del Ministerio de Educación de negarse a discutir salarios en la paritaria nacional docente.

Como lo han señalado todos los sindicatos que agrupan a los docentes, esta afirmación significa desconocer el artículo 10 de la Ley de Financiamiento Educativo que el propio ministro votó cuando era diputado nacional. En aquella ocasión argumentó a favor de disminuir las desigualdades regionales:

(...) la disparidad de la inversión en educación se da de una provincia a otra. En este sentido, mientras que la provincia de Buenos Aires gasta 400 o 450 pesos por alumno, otras provincias como Santa Cruz o Tierra del Fuego están por encima de 2000 pesos por alumno. Esto aumenta la inequidad...

También desconoce los acuerdos paritarios que el propio ministerio y el Consejo Federal de Educación firmaron en el 2016 y permitieron el normal inicio de clases. Desde su aplicación, la paritaria nacional ha permitido disminuir drásticamente la enorme diferencia que existía entre los distintos salarios iniciales de los trabajadores de la educación según la provincia a la que pertenecían. En 2003, la provincia que pagaba mejores salarios iniciales superaba en cerca de cinco veces a la que abonaba los salarios más bajos. En el transcurso de estos últimos diez años el funcionamiento de la paritaria nacional colaboró en corregir esta desigualdad, acortando esa diferencia salarial a 1,8. Esto se logró porque la Ley de Financiamiento Educativo previó la creación del Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, cuyo objetivo es "contribuir a compensar las desigualdades existentes entre las diferentes jurisdicciones" (art 9). La decisión de eliminar la paritaria nacional está basada en un argumento falso: "La Nación no debe discutir los salarios porque no tiene escuelas". Sin embargo, de acuerdo al texto de la ley, la paritaria también debe ser acordada por el Consejo Federal de Educación que agrupa a las 24 autoridades de las jurisdicciones, no solo por la Nación. El verdadero objetivo de la eliminación de la paritaria es el intento de quitar los recursos del Fondo de Garantía Salarial y ajustar el gasto educativo.

Los pasos dados en dirección al desentendimiento del Estado nacional de las políticas educativas no han estado vinculados únicamente a la negociación salarial. El Ministerio de Educación de la Nación ha discontinued un conjunto de programas educativos que daban cohesión al sistema educativo nacional, significaban un aporte muy importante a las necesidades educativas de cada provincia y generaban condiciones de equidad, ya que era el estado central el que proveía las herramientas indispensables para el acceso a una educación de calidad.

Por ejemplo, se eliminó el Programa Nacional de Lectura, con lo cual se han dejado de distribuir millones de libros que llegaban a todas las escuelas del país; se dejaron de entregar las *netbooks* del Programa Conectar-Igualdad; se dejó sin efecto también una parte importante del Plan Fines de terminalidad de la escuela secundaria; el programa de los centros de actividades juveniles (CAJ); el de los polos de reingreso para alumnos que abandonaron tempranamente la escuela; el de las orquestas infantiles; y otros tantos programas que, al llegar a todo el país, permitían desarrollar estrategias que, adaptándose a las realidades locales, contribuían a generar unidad e igualdad en todo el territorio nacional.

El vaciamiento y desarticulación de las estrategias nacionales fue duramente criticado por los sindicatos docentes en el documento presentado al Consejo de Políticas Educativas: "Denunciamos el desguace de las políticas nacionales socio-educativas y su reemplazo por políticas pseudo-federales, como el mentado fondo rotativo, que solo financia proyectos descentralizados sin coherencia sistémica ni anclaje federal".

Esta política de eliminación de programas nacionales también tiene el claro objetivo de cumplir con las pautas de ajuste presupuestario. Al finalizar 2016, según las cifras oficiales, el Ministerio de Educación y Deportes subejecutó 12.092 millones de pesos, es decir, en un contexto de profunda crisis económica y de enormes demandas educativas insatisfechas, el

ministerio dejó de utilizar más del 12% de los fondos que tenía asignados por el Congreso Nacional.

Por ejemplo, el ministerio había decidido que su prioridad iba a estar dirigida a la construcción de jardines de infantes para fortalecer y ampliar la educación inicial, y para ello disponía de \$425 millones, pero el nivel de ejecución ha sido del 0%; es decir, no se ha gastado ni un peso en lo que, supuestamente, se consideraba de máxima prioridad. Otro objetivo prioritario del Ministerio ha sido enunciado como el mejoramiento de la calidad educativa. En este caso el presupuesto asignado era de \$1.848 millones, de los cuales se ejecutaron solo 75 millones, el 4,08%. Este dinero debía ser transferido a las provincias para el desarrollo de programas pedagógicos, contratar personal especializado, comprar material didáctico, entre otros objetivos. Una prioridad más: la innovación y desarrollo de la Formación Tecnológica, con un presupuesto superior a los \$3.300 millones, que solo fue utilizado en un 11%.

La enorme subejecución en otras áreas como la educación superior, infraestructura y equipamiento, acciones compensatorias en educación, gestión educativa y formación docente, muestra claramente que detrás del objetivo de apartar al Estado nacional de la conducción y del ordenamiento del sistema educativo existe un interés deliberado en recortar los recursos destinados al área. Por otra parte, en parece evidente que semejante nivel de subejecución del presupuesto asignado, pone en peligro el real cumplimiento de la Ley de Financiamiento.

Existen otros tres aspectos particularmente importantes, desde el punto de vista de la política educativa, en los cuales el Estado nacional ha estado ausente o ha mostrado su intención de replegarse. El primero de ellos se refiere a la conducción pedagógica del proceso educativo nacional. La lectura de las actas de las reuniones del Consejo Federal de Educación, en el ámbito donde según la Ley de Educación Nacional deben definirse las estrategias educativas para todas las provincias, per-

mite observar la ausencia total de los aspectos pedagógicos en la agenda de debate. Esto implica que el ministerio nacional va perdiendo autoridad en este terreno, e influencia en los temas sustantivos de la acción educativa, con el consecuente riesgo de retornar a los tiempos de la desestructuración del sistema nacional. El tema es de una importancia estratégica y han sido los propios sindicatos docentes los que han debido llamar la atención a las autoridades sobre los riesgos que conlleva esta situación:

(...) reclamamos la urgente puesta en marcha de lineamientos nacionales que organicen y encuadren las políticas educativas de cada jurisdicción, respetando las autonomías provinciales. Actualmente, bajo el concepto de federalismo se esconde una nueva provincialización fundada en el ajuste fiscal que solo promoverá desigualdades. La Ley de Educación Nacional garantiza la igualdad en el marco de un proyecto de país. Es un programa de trabajo, una política de Estado que trasciende a gobiernos...¹

El segundo de los aspectos al que quería referirme particularmente es el vinculado a la formación docente. Sin lugar a dudas el alto nivel de esta formación de grado y de la capacitación permanente de los docentes es una de las condiciones determinantes de la calidad de los procesos pedagógicos que garantizan una distribución igualitaria del bien educativo. La transferencia de los institutos nacionales de formación superior a las provincias en los años 90 profundizó el proceso de desigualdad que existía entre la formación docente de las diferentes jurisdicciones. Con el objetivo de volver a dotar de un importante papel al Estado nacional en torno a la formación de los docentes y de sus capacitadores, se creó, a través de la

1. Declaración de CTERA, CEA y SADOE al término del "Encuentro Nacional Transformar la Escuela Secundaria" (Buenos Aires, 14/9/16).

Ley de Educación Nacional, el Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD), que se inauguró en abril del 2007. El INFOD asumió la responsabilidad de otorgar mayor coordinación y articulación federal a la formación docente y de bajar para el mejoramiento de los Institutos en todo el país. También asumió tareas de capacitación de posgrado para maestros y profesores a nivel nacional.

La complejidad que adquiere la conducción de las estrategias pedagógicas e institucionales de más de 1300 institutos superiores a nivel nacional, y su coordinación con la formación docente que realizan las universidades, exige una labor de gran excelencia académica y la implementación de políticas de Estado de mediano y largo plazo. La formación docente de grado y posgrado es, sin lugar a dudas, el espacio por excelencia para trabajar por la igualdad educativa a nivel nacional. Docentes formados en condiciones muy desiguales reproducirán esas diferencias en las aulas en las que deban ejercer su profesión. En la dirección contraria, el actual gobierno ha generado una política de vaciamiento del INFOD, transfiriendo gran parte de las responsabilidades a las provincias. Respecto de los recursos financieros, a pesar de que las demandas de mejoramiento de la educación superior son ilimitadas, en este año se han subejecutado el 25% de los fondos presupuestados para el área (más de \$200 millones).

Sobre finales de 2016, el gobierno, bajo la forma de cambio de normativa, puso en peligro el Programa Nuestra Escuela, una de las acciones gratuitas más importantes en la formación de docentes a través de post títulos otorgados por el Estado Nacional. Esta acción desató un conflicto gremial que implicó la toma del edificio del ministerio por parte de los trabajadores, ya que pone en cuestión la formación de más de 200.000 docentes y de 2600 puestos de trabajo de capacitadores. La fuerte resistencia opuesta por los trabajadores obligó a dar marcha atrás a la medida de eliminación de estos programas y también dejó en evidencia la intención del gobierno.

Por último, el Ministerio de Educación también se desprendió de una herramienta indispensable para llevar adelante las políticas educativas de alcance nacional: los canales de Televisión Educativa Encuentro y Pakapaka. En este caso no se trata de una transferencia a las provincias sino al Sistema Federal de Medios y Servicios Públicos. De esta manera, nuevamente un decreto atropella una ley (26.206 art. 101, 102 y 142) que garantizaba que en manos del Ministerio estos canales estuvieran dirigidos a la educación pública, en particular a la formación docente. La excelencia y la difusión de la cultura nacional que estas señales educativas dirigidas a adultos y niños han tenido en el país, y el reconocimiento regional de sus producciones, pone en evidencia el riesgo que se corre al apartarlas de su identidad educativa.

En síntesis, siguiendo las orientaciones del proyecto neoliberal, en su primer año el gobierno ha trabajado fuertemente para achicar al mínimo el funcionamiento del Ministerio de Educación de la Nación, con un doble objetivo. Por un lado, ser parte del ajuste aplicado en el conjunto de las áreas a nivel nacional, restringiendo la inversión educativa y, por el otro, desarticular la conducción del sistema educativo promoviendo su heterogeneización y profundizando la desigualdad. De esta manera, un organismo que luego de las transferencias de los servicios a las provincias pasó a ser un ministerio sin escuelas, va perdiendo las capacidades que le permitían ser un ministerio para las escuelas.

La experiencia del período de gobierno de Cambiemos muestra que, en la práctica, la única función prevista para el Ministerio pareciera ser la de evaluar. A través de un sistema propio, como lo fue la cuestionada prueba "Aprender 2016", o de mecanismos internacionalizados y estandarizados de evaluación, como PISA, el ministerio reduce su función a la de ser un "evaluador" externo que solo se preocupa por los resultados de las pruebas estandarizadas con el objetivo de descargar la culpabilidad de los déficits escolares sobre

las espaldas de los docentes. De esta manera deja de lado la atención sobre los procesos pedagógicos y las condiciones de salario, de trabajo y culturales de los maestros y profesores que protagonizan cotidianamente el hecho educativo en cada una de nuestras escuelas.

1.3.3 Desjerarquizar la profesión docente

Las políticas de desjerarquización del trabajo docente se han llevado adelante a partir de dos tipos de estrategias diferentes y complementarias. Por un lado, un conjunto de acciones dirigidas a atacar las condiciones materiales del ejercicio profesional y la capacitación. Por otro, se implementaron estrategias discursivas y mediáticas destinadas a desvalorizar el papel de la escuela y la labor del educador, culpabilizándolo frente a la sociedad de las dificultades por las que atraviesa el sistema educativo.

El primer año del gobierno de Macri ha significado un serio golpe para el salario y las condiciones de trabajo docente. Después de doce años en los cuales el incremento del salario había sido siempre superior a la inflación, en el 2016 esta tendencia se revirtió. A pesar de que a inicios del ciclo lectivo la firme actitud de los sindicatos docentes logró que se suscribiera un convenio paritario que aparecía como ventajoso, la espiral inflacionaria marcó un serio deterioro para la capacidad adquisitiva de los sueldos. Los estudios realizados por el CITRA (2017) han mostrado que la inflación anual para los trabajadores ha sido superior al 43%, lo que implica una pérdida del salario para los docentes cercana al 10%. La negativa del gobierno a reconocer esta caída del poder adquisitivo de los sueldos docentes, y la determinación de fijar para el 2017 topes salariales muy inferiores a los necesarios para enfrentar una inflación que ya en el primer trimestre superó ampliamente las expectativas oficiales, hace prever una nueva pérdida salarial. La intención de suprimir la paritaria nacional significa que este deterioro será mayor aún en las provincias más pobres.

Al mismo tiempo, y reiterando situaciones ya transitadas a finales de la década de los 90 y principios del siglo XXI, el deterioro de las condiciones de trabajo docente coincide con la situación de empobrecimiento familiar de los niños y los jóvenes que concurren a las escuelas. Este encuentro en el aula entre actores pertenecientes a dos colectivos –docentes y alumnos de sectores populares–, empujados crecientemente a situaciones de mayor precariedad, empuje también las posibilidades de trabajo pedagógico de las escuelas. Esto ocurre porque los establecimientos educativos comienzan nuevamente a hacerse cargo de un conjunto de tareas de contención, alimentación, asistencia a la salud, etcétera, que las familias y otras instituciones públicas no están en condiciones de afrontar debido a las crecientes condiciones de pauperización social.

La escuela está empezando a declinar la centralidad del trabajo pedagógico, y el tiempo destinado a llevarlo adelante, en pos de atender las problemáticas sociales. Se convierte así mucho más en un espacio de “refugio” e integración social que en un espacio de enseñanza-aprendizaje. En muchos casos el docente debe dejar de lado parte de su función pedagógica para transformarse en la práctica cotidiana en un trabajador social. Esta coincidencia en el mismo espacio físico de docentes y alumnos en condiciones de malestar por ser víctimas del proceso de exclusión social, es promotora de un sensible incremento de situaciones de violencia (Forrester, 1996).

El salario no es la única condición laboral de los docentes que fue atacada por el gobierno. Existen otros elementos que hacen al trabajo y la capacitación profesional, firmados en el acuerdo paritario a principios del año 2016, que han sido incumplidos por parte del Estado nacional (Documento sindical 26/10/16). Por ejemplo, también se ha avanzado en el cercenamiento de las posibilidades de capacitación gratuita y permanente, y en el vaciamiento del instituto que tiene a su cargo la elaboración de los parámetros comunes de la formación de grado. Las consecuencias de este proceso promueven el crecimiento de la

desigualdad en la calidad de dicha formación y tienden a empujar y dificultar las posibilidades de ascenso y promoción en la carrera profesional de maestros y profesores.

Pero el intento de desjerarquización de la profesión docente no se limita únicamente al deterioro de sus condiciones materiales de trabajo. Las actuales autoridades tienen una concepción tecnocrática y utilitaria del trabajo docente que limita su papel a la transmisión y reproducción de saberes curriculares. Su mirada está alejada de concebir al docente como un trabajador profesional que construye conocimiento cotidianamente en el aula y que puede, y debe, participar en la elaboración de las políticas educativas y de las estrategias de implementación de las mismas.

Los docentes y sus organizaciones representativas no han sido convocados a ninguna de las comisiones previstas en la Ley de Educación Nacional destinadas a elaborar e implementar las políticas de calidad educativa. Tampoco se confió en los docentes para la participación en el diseño de las pruebas utilizadas en el Programa Aprender 2016. Estas pruebas estandarizadas fueron elaboradas fuera del sistema educativo, sin participación docente y sin contextualización social y cultural de la población a evaluar. La denuncia que realizaron los sindicatos de maestros ha sido muy firme al respecto:

Los sindicatos docentes también cuestionamos las medidas tomadas unilateralmente por el Ministerio y denunciarnos que para la elaboración del dispositivo de evaluación nunca hayamos sido informados ni consultados (...) los docentes queremos discutir la política educativa basándonos en la premisa de que la tarea de los docentes de por sí tiene un profundo sentido político, tal como lo define la Ley de Educación Nacional (Declaración de CTERA, CEA y SADOE citada).

En el caso de esta evaluación, el objetivo de cuestionar el trabajo y la capacidad de los docentes quedó en evidencia al presentarse los resultados. En lugar de ser utilizados para

analizar rigurosamente dentro del sistema educativo cuáles son sus dificultades y carencias en cada una de las asignaturas, las conclusiones preliminares de la evaluación se dieron a conocer el día que los maestros habían convocado a la Marcha Federal en contra de las políticas salariales del gobierno. La intención manifiesta fue culpar a los docentes de los resultados de la prueba (cuya validez es fácilmente cuestionable) con el propósito de desautorizar su rol frente a la sociedad. Los maestros y profesores fueron mostrados públicamente como los responsables de las fallas de la educación y no como quienes tienen la capacidad de resolverlas.

Al mismo tiempo, como parte del discurso oficial destinado a deslegitimar y desvalorizar el papel de los docentes, durante el conflicto salarial se llevó adelante una campaña destinada a afirmar que podían ser reemplazados al frente de las aulas por voluntarios sin ninguna formación específica. Durante varios días el gobierno alentó la idea de que cualquiera podía enseñar, deslegitimando la demanda salarial a partir de la concepción de que no hace falta una formación profesional especial para ejercer la docencia. Más aún, en las declaraciones oficiales se ha acusado masivamente a los docentes de ser los culpables del "fracaso del sistema educativo" por su adhesión a las medidas de lucha y por buscar cualquier excusa para justificar el ausentismo en las aulas.

Paradójicamente, el propio ministro de Educación no ha ayudado con sus opiniones a revalorizar la figura de los docentes frente a la comunidad educativa y la sociedad. En un reciente artículo publicado en el diario *Clarín* (4/10/2016) el ministro comparó al sistema educativo con un auto "Falcon de los 70" (por supuesto sin tomar en cuenta la connotación represiva que tiene para los argentinos ese modelo) y pidió que los docentes dejaran de ser mecánicos para convertirse en "astronautas". Curiosa figura para una profesión que requiere comunicarse con los alumnos y sus familias a partir de tener siempre "los pies en la tierra".

Días después fue un poco más lejos en sus críticas. Frente a empresarios en el Coloquio de IDEA, descalificó a la escuela pública diciendo: "El sistema educativo no sirve más, no sirve más, es una máquina de hacer chorizos" (*El Cronista*, 13/10/16). En este discurso frente a los empresarios fue más explícito respecto del modelo de docente que requirieran las políticas oficiales: "En el desayuno que tomé esta mañana había nuevos, reveltos y panceta. La gallina hizo su aporte, puso los huevos, pero el que verdaderamente se comprometió fue el cerdo, ¿no? Nosotros queremos el compromiso del cerdo en la educación". La analogía del ministro vuelve a ser claramente ofensiva para los docentes. ¿Por qué la comparación con un animal que tiene que dar su vida para que otros desayunen su carne?

La sociedad argentina les delega a más de un millón de docentes que eduquen a las nuevas generaciones, pero el ministro que los conduce les reclama, metafóricamente, que cumplan la función de astronautas o cerdos. Es algo doblemente denigrante. No solo denigra la profesionalidad de su trabajo, sino que pone de manifiesto la falta de respeto frente al papel que desempeñan quienes son responsables de la tarea educativa. Como señala con precisión Richard Sennet en su libro *El respeto* (2003), podría ocurrir que una sociedad careciera en un momento histórico de recursos materiales para reconocer salariallymente como merece a cierto grupo de profesionales. Pero a diferencia de estos recursos que son onerosos, Sennet destaca que el respeto no cuesta nada. "¿Por qué habría de escasear el respeto?", se pregunta; y afirma:

La falta de respeto, aunque menos agresiva que un insulto directo, puede adoptar una forma igualmente hiriente. Con la falta de respeto no se insulta a otra persona, pero tampoco se le concede reconocimiento, simplemente no se la ve como un ser humano integral cuya presencia importa.

Quizás en estas palabras encontremos la clave para entender por qué el actual gobierno ha llevado la falta de respeto al

docente al extremo de proponer su reemplazo por voluntarios o de ser objeto de represión: a través de no reconocer en su profesionalidad y en su noble función social, se le hace saber al docente que su presencia, y la del propio hecho educativo, no importan. Axel Rivas (2015) describe con precisión las sensaciones que experimentan ante este tipo de descalificaciones:

La mayoría de los docentes se sienten incómodos, poco valorados y llenos de incertidumbre. Hay un gran desgaste en sus cuerpos, sus voces, sus miradas. Esta realidad no puede ser abordada desde un impulso tecnocrático a los incentivos. Necesitan reconocimiento, escucha y respeto, antes que cualquier condena o ejercicio sobrehito de empezar todo de cero, bajo la conducción de quienes nunca han experimentado un aula más que como alumnos.

El deterioro de las condiciones de trabajo y de capacitación de los docentes, la falta de convocatoria oficial para que sean protagonistas que debatan las políticas educativas, sumados a la falta de respeto, la desvalorización de su trabajo y de la función social del sistema educativo, generan condiciones de resistencia a las políticas oficiales. En este contexto podemos prever que difícilmente algún cambio educativo que pretenda implementar este gobierno pueda ser exitoso. La realidad demuestra que cuando las transformaciones educativas no son producto de metodologías participativas, no son debidas democráticamente, o no son implementadas por una autoridad pedagógica reconocida, es difícil que ingresen a las aulas de la mano de los docentes.

1.3.4 Cuestionar el papel de la escuela en torno al desarrollo del pensamiento crítico y legitimar una perspectiva meritocrática del éxito escolar

El debate llevado adelante para la elaboración de la Ley de Educación Nacional llegó a un amplio consenso sobre los fines y objetivos de la política educativa. Este acuerdo quedó

reflejado en las votaciones parlamentarias de los artículos de la ley que se refieren a estos temas (Filmus, Kaplan, 2012). La perspectiva de lograr en los estudiantes una formación crítica de la realidad recorre todo el texto de la ley y, en su artículo 11, inciso c) plantea con claridad cuáles son los valores que deben brindarse:

Una formación ciudadana comprometida con los valores éticos y democráticos de participación, libertad, solidaridad, resolución pacífica de conflictos, respeto a los derechos humanos, responsabilidad, honestidad, valoración y preservación del patrimonio natural y cultural.

Este amplio consenso se extendió a algunos aspectos concretos que, por primera vez, se incorporaron obligatoriamente como contenidos curriculares comunes a todas las jurisdicciones. Entre ellos se destacan la perspectiva regional latinoamericana, la causa de la recuperación del ejercicio de la soberanía sobre las Islas Malvinas, la memoria colectiva sobre los procesos históricos y políticos que quebraron el orden constitucional e instalaron el terrorismo de Estado, el respeto a la diversidad cultural de los pueblos indígenas, el cuidado del medio ambiente, las relaciones entre sexos basada en la igualdad y la educación sexual integral. Para llevar adelante estos objetivos, el Ministerio de Educación de la Nación implementó, desde el año 2003, un conjunto de programas de carácter federal que propiciaron la elaboración de material didáctico, el desarrollo de estrategias multimedia y la capacitación en estas temáticas a miles de docentes y alumnos.

Muchos de estos programas han sido discontinuados o reducidos a su mínima expresión en el transcurso del primer año de gobierno de Macri. Entre ellos, los dirigidos a preservar la memoria sobre las violaciones a los derechos humanos, la recuperación de la identidad de los niños desaparecidos, los derechos soberanos sobre Malvinas, los programas interculturales bilingües y los referidos a la educación sexual integral.

No se trata únicamente de una decisión financiera que tiene como objetivo recortar el gasto público tomando como variable de ajuste la estructura del ministerio, sino que también existe la voluntad de reducir la presencia de los programas nacionales que le dan unidad al sistema educativo en las jurisdicciones. Pero, sobre todo, el objetivo de la eliminación de estos programas está íntimamente vinculado a la intención de terminar con la capacidad de la escuela de generar una mirada crítica de la realidad y a desarrollar en los estudiantes valores que, de acuerdo con los fines y objetivos planteados por la Ley de Educación, contribuyan a la construcción de una sociedad más integrada, solidaria y justa.

Como ya hemos señalado, el modelo neoliberal exige la distribución desigual de saberes y competencias para adaptarse a las demandas de un mercado de trabajo fuertemente fragmentado. Pero al mismo tiempo, necesita difundir a través del sistema educativo una ideología que le permita legitimar estas desigualdades e incorporarlas como un fenómeno natural. Como asegura István Mészáros (2008), para el neoliberalismo la escuela no solo debe proveer la mano de obra diferenciada según el lugar que cada persona debería ocupar en un mercado de trabajo cada vez más polarizado, sino también

generar y transmitir un marco de valores que legitima los intereses dominantes, como si no pudiera haber ninguna alternativa a la gestión de la sociedad, ya sea en forma internalizada (es decir, por los individuos debidamente educados y aceptados) o a través de una dominación estructural y una subordinación jerárquica e implacablemente impuesta.

La utilización del sistema educativo como instrumento de legitimación de desigualdades ha sido llevado adelante a partir de dos estrategias complementarias. La primera de ellas es el ataque a la capacidad de la escuela de desarrollar el pensamiento crítico; la segunda es la difusión de una perspectiva meritocrática que tiende a naturalizar las desigualdades sociales.

Este objetivo ha quedado de manifiesto en numerosas declaraciones de funcionarios del actual gobierno. El jefe de gabinete, Marcos Peña, ha afirmado que

hace rato que en Argentina se piensa que ser crítico es ser inteligente. Nosotros creemos que ser entusiasta y optimista es ser inteligente. Y que el pensamiento crítico llevado al extremo le ha hecho mucho daño (...) mantener un pensamiento crítico lleva a que al final del día se pierda el eje de cuál es la verdad. (Clarín 9/12/16).

El asesor del presidente, el filósofo Alejandro Rozitchner, ha ido más lejos aún al referirse al rol de las escuelas:

El pensamiento crítico es un valor negativo enseñado en las escuelas nacionales (...) los docentes gustan decir que quieren que sus alumnos desarrollen pensamiento crítico como si lo más importante fuera estar atentos a las trampas de la sociedad (...) lo más importante no es criticar la sociedad y señalar sus defectos, sino desarrollar la capacidad creativa, la invención, la comprensión, el deseo y las ganas para que sean más felices, capaces y productivos (...) Entusiasmarse, las ganas de vivir, son más importantes que el pensamiento crítico y la objetividad y hay que entrenarse en este poder dormido que aplastamos en el hábito de la queja, el descontento y la insatisfacción". (La Nación 20/12/16).

Este pensamiento contradice los fundamentos más profundos del acto pedagógico. El fomento de la mirada crítica en los alumnos no es una característica original de la educación argentina y mucho menos del proyecto que se comenzó a implementar a partir de la asunción de Néstor Kirchner, como suponen las actuales autoridades. Uno de los fundadores de la pedagogía moderna ha escrito al respecto: "El objetivo principal de la educación es formar hombres capaces de hacer cosas nuevas que no repitan simplemente lo que otras generaciones han hecho: hombres que sean creativos, que tengan inventiva y que sean descubridores. El segundo objetivo de la educación es formar mentes capaces de ejercer la crítica, que puedan

comprobar por sí mismas lo que se les presenta y no aceptarlo simplemente sin más" (Piaget, 1981).

Las declaraciones del gobierno, a través de funcionarios de alto nivel, permiten confirmar que para la actual gestión el papel de la educación es consolidar una perspectiva acrítica y complaciente de la realidad, legitimadora de un orden social que mantiene y justifica profundas desigualdades. No hay otra explicación para que las actuales autoridades afirmen que existe una dicotomía entre el entusiasmo y tener ganas de vivir y la posibilidad de ver la realidad objetivamente. O que el pensamiento crítico impida ser más creativo, feliz, capaz y productivo. Por el contrario, la historia de la humanidad muestra que los personajes más productivos y creativos han sido aquellos que pudieron mirar la realidad tal cual es y trabajar en el campo de las ideas, de la ciencia o de la acción social y política para transformarla.

Por otra parte parecería difícil que un joven pueda ser feliz si no posee una mirada crítica del mundo y de la sociedad que le toca vivir, y esta mirada original le permita emprender su propio camino hacia la definición, la vocación, su lugar en la comunidad y su futuro. Como ha planteado con justeza Theodor Adorno (1998):

Quiénes defienden, dentro de la democracia, ideales educativos que apuntan contra la emancipación, o lo que es igual, contra la decisión autónoma, crítica y consciente de cada persona individualmente considerada, son antidemocráticas, por mucho que propaguen sus representaciones ideales en el marco formal de la democracia.

Esta mirada del gobierno, que desconoce el papel de la educación como herramienta de emancipación, es la que el ministro de Educación planteó con mayor crudeza cuando explicitó el modelo ideológico que pretende imponer la actual gestión. En la inauguración de un hospital-escuela en la provincia de Río Negro afirmó que se trataba de "una nueva campaña al

desierto, pero no con la espada sino con la educación" (*La Nación*, 16/9/2016). Por un lado, estas declaraciones fueron fuertemente criticadas por "buscar imponer una visión autoritaria y antidemocrática de los procesos educativos argentinos" en una declaración firmada por un núcleo muy importante de intelectuales que expresaron: "Es nuestro derecho y nuestro deber reclamar que la educación no esté a cargo de alguien que reivindique un crimen de lesa humanidad, ni literal, ni metafóricamente" (*Página/12*, 18/9/16).

Pero al mismo tiempo, el discurso del ministro desnuda la voluntad de que el sistema educativo actual se transforme en un instrumento capaz de colaborar en la construcción del predominio de los sectores dominantes. La nostalgia respecto del papel que desempeñó la escuela argentina sobre fines del siglo XIX, no se sostiene en su función igualadora, sino en la capacidad que tuvo de colocar el proyecto de la pampa húmeda y del puerto de Buenos Aires como hegemónico. Para la oligarquía agroexportadora y dependiente del intercambio comercial con la corona británica, el currículum escolar que respondió a sus propios intereses fue un factor decisivo a la hora de generar consenso en torno a un país que brindaba posibilidades de progreso solo a una pequeña proporción de la población.

Esta mirada conservadora, que en algunos aspectos nos retrotrae a debates previos a la Ley 1420 del año 1884, se manifestó también en la voluntad del ministro de Educación, de que "en las escuelas debe haber enseñanza de la religión, no solamente de una de ellas (...) el ejemplo de Jesús debe ser aprendido, pero también el ejemplo de Mahoma, las enseñanzas del budismo y el hinduismo... para que la luz del cirio pascual brille más fuerte que nunca..." (*Clarín*, 26/4/17). Todavía no se sabe si estas declaraciones se limitan a expresar la opinión del ministro, o si son un anuncio de que el Poder Ejecutivo intentará avanzar en cambios legislativos que permitan instaurar, efectivamente, la educación religiosa en la escuela pública. De cualquier manera, es evidente que se trata de recrear una

polémica de características retrogradadas y de consecuencias que atentan contra los derechos individuales y favorecen la segregación y discriminación de grandes sectores de la población. En un reciente artículo publicado en *Página/12* (17/4/17), Juan Vaggione retoma los argumentos de Wendy Brown que permiten encontrar el sentido de estas declaraciones:

El neoliberalismo, en tanto racionalidad de mercado, precisa del neoconservadurismo en tanto racionalidad moral, mientras el Estado fragiliza el sostenimiento de los principales servicios públicos fortaleciendo su rol de guardián moral (...) Esta afinidad entre neoliberalismo y neoconservadurismo la experimentamos en los 90 cuando el discurso de un Estado mínimo y privatizado iba acompañado por un Estado moralista y alineado con los sectores más conservadores a nivel nacional e internacional.

El neoliberalismo complementa el intento de legitimar la desigualdad social a través de una ideología que impide la contextualización histórica y la mirada crítica de los procesos sociales, con una perspectiva predominantemente meritocrática. Como señala Puiggrós (2016), pretende adjudicar únicamente a los atributos personales de los alumnos las causas del éxito o fracaso escolar y, a partir de ellos, el lugar que ocuparán en la escala social y en el mercado de trabajo. El imperio de la perspectiva meritocrática socava algunos de los aspectos constitutivos de la educación pública argentina desde Sarmiento a nuestros días. Ya no se trata de colocar como objetivo principal de la escuela el conseguir que todos los alumnos logren alcanzar en condiciones de igualdad los conocimientos, competencias y valores que la educación debe transmitir. Ahora el objetivo pasa a ser fomentar la competencia entre los participantes para poder seleccionar a los ganadores. Esa selección contempla los niveles de esfuerzo y capacidad individuales desprendidos del contexto familiar y social del que provienen y en el que se desartolla el proceso educativo (Pineau, 2016).

Es numerosa la cantidad de investigaciones que muestran que tanto a nivel global, como en nuestro propio país, la perspectiva meritocrática carece de justificación empírica. Estos trabajos concluyen que el rendimiento escolar y la posibilidad de acceder a los estudios superiores están mucho más condicionados por los factores sociales de origen, desde la socialización más temprana, que por las características individuales de los alumnos (Berstein, 1971; Braslavsky y Filmus, 1988). Por otra parte, como afirman Becker y Adorno, el fomento de la competencia indiscriminada, especialmente cuando existen condiciones muy desiguales desde la cuna, está reñido con una educación que proclame valores humanos:

La competencia es un principio opuesto a la educación humana (...) una enseñanza que discurre en formas humanas no puede tender en absoluto a reforzar el instinto de competencia (...) hay que hacer que las personas pierdan la actitud de utilizar los codos. Los codazos son, sin dudas, una expresión de la barbarie (Adorno, 1998).

En un contexto en el que el mercado procura constantemente generar mayores condiciones de desigualdad y tiende, de manera permanente, a diferenciar y a la clasificar de acuerdo a las condiciones socioeconómicas, de origen, de género o de raza, un sistema educativo organizado en una concepción meritocrática contribuye fuertemente a su legitimación: "atribuimos a la competencia y al mérito individual la virtud de seleccionar y elegir a los mejores, justificando así las injusticias y la reproducción sistémica de la desigualdad" (Gentili, 2015).

En este esfuerzo por adjudicar a las características individuales las causas del éxito o fracaso escolar, el discurso oficial ha reclamado también el auxilio de las neurociencias. Por supuesto consideramos que estas disciplinas tienen mucho que aportar al estudio de los procesos educativos y brindan contribuciones que deben ser complementarias. Sin embargo, las explicaciones biologicistas son utilizadas por las actua-

les autoridades para reemplazar las miradas que estudian el proceso educativo y el funcionamiento escolar desde la pedagogía, la didáctica y las ciencias sociales. Cuando en lugar de acudir a las neurociencias para ayudar a pensar interdisciplinariamente las dificultades que tiene el sistema educativo, se intenta restringir el aporte de estas disciplinas al estudio del "cerebro" y dejar de lado el conjunto de dimensiones que atraviesan el hecho educativo (pedagógica, didáctica, social, cultural, económica y política), se corre el riesgo de caer en un "darwinismo social" funcional a la legitimación del modelo neoliberal (Brailovsky, 2016).

1.3.5 Privatización de la educación y tratados de libre comercio de servicios

La expansión global de las ideologías neoliberales a partir del inicio de la década de 1980 incluyó una fuerte crítica al "Estado educador", ya que el servicio educativo no quedó afuera del cuestionamiento general al carácter ineficiente y deficitario que se le adjudicaba al Estado. En el caso particular de América Latina, estas concepciones fueron introducidas por el llamado "Consenso de Washington" a través de las recomendaciones y los condicionamientos para el otorgamiento de créditos por parte de los organismos de financiamiento internacional, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Así se propuso una redefinición drástica del rol del Estado en materia educativa que debía pasar de ser un Estado educador, proveedor de educación, a ejercer un rol de regulador, financiador y evaluador del sistema educativo (Verger A., Moschetti M. y Fontdevila C. 2017).

La idea de que la educación debe convertirse en una mercancía que puede ser distribuida por el mercado apuntaló tres objetivos centrales de las políticas del neoliberalismo: a) alcanzar el Estado a través de la disminución del gasto público como condición para la estabilización de las políticas macroeconó-

micas; b) legitimar las desigualdades educativas por medio de la libre competencia entre escuelas públicas y privadas; y c) disminuir la capacidad de participación de las organizaciones representativas de los docentes en la lucha por mejores condiciones de trabajo y en la elaboración de las políticas educativas públicas.

Uno de los economistas que ha fundamentado con mayor solidez la necesidad de privatizar la educación ha sido el premio Nobel Milton Friedman (1991):

La defensa y la educación son las dos empresas socialistas más grandes de los EE.UU. (...) si una empresa pública fracasa, siempre puede argumentar que el problema se debe a que el gobierno no le da los suficientes fondos (...). Por ello opino que la solución fundamental es privatizar la educación (...) como el gobierno regala la educación, no es posible vender algo a un precio que ni siquiera cubre los costos (...). Estoy seguro de que a muchos maestros de escuelas públicas les encantaría independizarse, abriendo sus propios colegios y cobrando la mitad del costo de un colegio público. Sería muy buen negocio. Y las escuelas públicas tendrían que mejorar para no perder a todos los alumnos. O mejoran o cierran. En ninguna área hay progreso sin competencia.

La claridad del pensamiento de Milton Friedman nos exime de toda explicación complementaria. Chile ha sido el país que aplicó con mayor rigurosidad el conjunto de las recetas educativas recomendadas por Friedman durante la dictadura del general Augusto Pinochet en los años 80. Un reciente informe publicado por *The Global Initiative for Economics, Social and Cultural Rights* muestra que actualmente Chile se ubica en cuarto lugar entre los países con mayor proporción de escuelas privadas en el mundo, número tres veces mayor que el promedio de los países de la OCDE. Al mismo tiempo, según la propia OCDE, es el país que muestra la segregación educativa más profunda entre pobres y ricos en una comparación entre 65 países. Es por ello que este modelo ha sido tan fuertemente cuestionado por estudiantes y docentes chilenos

y hoy se encuentra en proceso de profunda transformación a partir de las políticas implementadas por Michelle Bachelet.

El caso argentino ha tenido características diferentes. La fuerte tradición de la educación pública desde su etapa de expansión a fines del siglo XIX, ha dificultado seriamente las intenciones privatizadoras de quienes propusieron y hoy en día proponen estrategias neoliberales. En la etapa de la última dictadura, esta fuerte tradición se complementó con la voluntad de los militares de mantener la educación bajo su estricto control ideológico para garantizar su objetivo de educar para el orden y la disciplina. La imposición de una fuerte impronta autoritaria y represiva hacia el sistema educativo exigió una firme vigilancia estatal que no podía ser delegada en manos privadas (Tedesco, Braslavsky y Carciofi, 1983).

En la década de los 90, como ya lo hemos señalado anteriormente, las estrategias neoliberales estuvieron más centradas en el desentendimiento del Estado Nacional de la responsabilidad de la gestión educativa (a partir de la transferencia de los servicios a las jurisdicciones), que en la aplicación de políticas como las recomendadas por Milton Friedman. La única experiencia de aplicación de los *vouchers* educativos se realizó en la provincia de San Luis y su fracaso provocó que fuera muy acotada en el tiempo. La privatización de esta etapa fue principalmente producto de estrategias que destruyeron y desigualaron aún más el sistema, y obligaron a importantes sectores de la población a recurrir al mercado para compensar la pérdida de calidad de la escuela (Vior y Rodríguez, 2012). Por otra parte, la crisis económica que golpeó a grandes sectores de la población colocó un techo a la capacidad de "comprar" educación en instituciones de gestión privada.

Es en la educación superior, y en particular en la universitaria donde, a través de la ley 24.521 y la autorización de la apertura de numerosas universidades no estatales, se avanzó en un mayor proceso de privatización. Esta ley abrió las puertas al cobro de matrículas en las universidades públicas y a la

incorporación de exámenes de ingreso y cupos para el acceso a la educación superior. De cualquier manera, la autonomía universitaria, la fuerte tradición de gratuidad e ingreso irrestricto y la resistencia del movimiento estudiantil impidieron que estas tendencias privatizadoras que impregnaban la nueva ley, se aplicaran masivamente.

Para el gobierno de Macri no ha sido fácil avanzar en estrategias abiertamente privatizadoras en su primer año de gestión. Casi toda la legislación aprobada en el gobierno de Carlos Menem había sido reemplazada en la última década. Las leyes de garantía del salario docente, de educación técnica, de financiamiento educativo y principalmente la Ley de Educación Nacional (26.206) son muy explícitas respecto del papel del Estado en la organización y el sostenimiento del sistema educativo. El capítulo 1 de esta última ley es muy preciso cuando declara que "la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social garantizados por el Estado" (art 2), y que "el Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral permanente y de calidad para todos los habitantes de la Nación garantizando la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio de ese derecho, con la participación de las organizaciones sociales y las familias" (art 4). Al mismo tiempo, la ley incorpora por primera vez a nivel global, en una legislación nacional, un artículo que prescribe que "El Estado Nacional no suscribirá tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que impliquen concebir la educación como un servicio lucrativo o alienten cualquier forma de mercantilización de la educación pública" (art. 10).

Esta firme legislación nacional, junto a la fuerte tradición de la educación pública ya mencionada y a la resistencia de la comunidad educativa, en particular de las organizaciones de docentes y estudiantes, han impedido que el gobierno avanzara en su primer año en lo que Ball y Youdell (2008) han definido como privatización "exógena". En el informe realizado para

el Instituto de Educación de la Universidad de Londres, estos autores han categorizado dos tipos distintos de políticas privatizadoras por parte de los gobiernos neoliberales. Las "exógenas" son las que manifestamente implican la apertura de servicios de educación pública a la participación del sector privado a través de modalidades basadas en el beneficio económico. Las "endógenas", en cambio, hacen referencia a la importación de ideas, métodos y prácticas del sector privado a fin de hacer que el sector público adopte mecanismos que usualmente utilizan las empresas.

Las estrategias llevadas adelante por la gestión del actual gobierno pueden ser incluidas mayoritariamente bajo la denominación de "privatización endógena" conforme esta caracterización. La primera perspectiva significa la privatización "de" la educación pública, la segunda se puede definir como privatización "en" la educación pública. Mientras que para pasar al ámbito privado áreas o instituciones de dependencia oficial el gobierno necesita modificar una legislación para la cual no tiene ni consenso ni mayoría parlamentaria, el segundo tipo de privatización se puede realizar a partir de normativas de rango menor que puede decretar o impulsar el propio Ministerio de Educación. Como señala Roger Dale, estas estrategias más sutiles no implican un desplazamiento directo de lo público hacia lo privado sino "un conjunto mucho más complejo de cambios en los mecanismos institucionales a través de los cuales se regula a aquellos que continúan siendo esencialmente sistemas educativos estatales" (Dale, 1994).

En otras palabras, el debate respecto de la privatización de la educación no se puede limitar al tipo de gestión pública o privada que tienen los servicios. Hay que prestar especial atención a los intentos de deconstrucción de la lógica pública de los sistemas educativos a partir de la introducción de prácticas y valores que tienden a incorporar la lógica del mercado, que promueven valores falsamente meritocráticos, individualistas y de lucro en las instituciones educativas (CLADE, 2014).

Los intentos de avance en torno a la privatización "exógena" todavía no han logrado implementarse masivamente. Algunos de ellos han sido, por ejemplo, la voluntad de transferir los recursos públicos a las empresas particulares para la capacitación de su personal a partir de vaciar el INET y la creación de la ya mencionada Agencia de Talentos o un sistema similar; la desestructuración del INFOD, para dejar en manos de servicios privados la capacitación docente, y el proyecto de transferir la responsabilidad de porciones de la educación de nivel inicial hacia organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil. Por ahora estos intentos no han logrado generalizarse. El riesgo respecto del avance este tipo de políticas privatizadoras es la mutación de "la educación desde un campo de realización de derechos, a un campo de generación de negocios, poder y rentas privadas, como lo expresa la expectativa de grandes corporaciones ligadas al sector en América Latina y el Caribe" (CLADE, 2014).

Respecto de los mecanismos endógenos de privatización se ha avanzado principalmente en la tercerización de servicios y la elaboración de programas y contenidos educativos a partir del desmantelamiento de los equipos técnico-pedagógicos públicos que funcionaban en el Ministerio de Educación, el INFOD y el INET. Lo mismo ha ocurrido con el desmantelamiento del Programa Conectar Igualdad –que distribuía universalmente laptops, desarrollaba contenidos educativos y capacitaba docentes en el ámbito de las nuevas tecnologías de la Comunicación y la Información– y la eliminación de la distribución pública de libros escolares para los alumnos de escuelas públicas, al mismo tiempo que se desmantelaba el Plan Nacional de Lectura.

En esta misma dirección, las pruebas estandarizadas han pasado a ocupar un lugar central en el discurso educativo oficial, particularmente las que provienen del ámbito internacional. Cuando este tipo de evaluaciones comienza a transformarse en el principal referente orientador de la poli-

tica educativa, se inicia un peligroso camino para la educación pública. Por un lado, se corre el riesgo de que la labor docente pierda autonomía y contextualización respecto de los docentes y necesidades sociales, regionales y locales y, de esta forma, "se termine reduciendo a la enseñanza para la prueba, lo que es una gran pérdida en términos de apertura cognitiva y pedagógica en el proceso de aprendizaje" (CLADE, 2014). Por otro lado, se favorece el ingreso en un mercado impulsado por empresas multinacionales que procuran vender productos educativos (software, mecanismos de evaluación, capacitación docente específica para las pruebas, tests de aprendizaje) que son comprados por gobiernos para preparar a alumnos y docentes con el objetivo de mejorar su posición en los rankings internacionales.

En el caso de Argentina, se han utilizado los resultados de la prueba Aprender 2016 para demostrar a la educación de gestión pública a través de grandes titulares en los medios que inducían a creer que este tipo de escuela logra un rendimiento un 50% inferior que la de gestión privada. Este tipo de estrategias muestran la intención de advertir a la población que hay que evitar "caer" en la escuela pública (utilizando el término con que se expresó el presidente) pues ello implica acceder a una educación de inferior calidad.

En cuanto a la introducción de lógicas empresariales al funcionamiento escolar, uno de los principales ejemplos es la intención de construir rankings para que las escuelas compitan entre sí a partir del resultado de las pruebas estandarizadas.

El llamado a la inversión privada realizado por el ministro de Educación ha sido explícito, no solo cuando frente a los empresarios en la reunión de IDEEA pidió que lo vieran como un gerente de Recursos Humanos, sino cuando puso como una de las condiciones para cumplir con los objetivos del sistema educativo, junto con los recursos estatales, "la necesidad de inversores extranjeros que vengan a la Argentina para fomentar la educación de calidad" (Clarín, 4/10/2016).

En este contexto, existen dos situaciones que merecen una especial atención: el cuestionamiento a la gratuidad de la universidad pública y el intento de generar condiciones para que Argentina adhiera a los tratados de libre comercio que incluyan los servicios educativos. En primer lugar, reviste particular gravedad la ofensiva que se ha llevado adelante para desacreditar el sistema universitario público y atacar algunos de sus postulados históricos como el ingreso irrestricto, o la gratuidad de la enseñanza. Al respecto, es muy preocupante el fallo del juez Pablo Caysials que declaró inconstitucional la legislación que modifica la Ley de Educación Superior impulsada por el gobierno de Carlos Menem. El proyecto había sido presentado por la diputada Adriana Puiggrós y votado en ambas Cámaras por todos los bloques parlamentarios con excepción del PRO en el año 2015.

La ley 27.204 tenía como uno de sus objetivos fundamentales afirmar los principios de gratuidad e ingreso irrestricto para todas las universidades. Junto al objetivo de asegurar la igualdad de oportunidades y condiciones para el acceso, la permanencia y la graduación de todos aquellos que reúnan las condiciones legales establecidas, en su artículo segundo garantiza que "los estudios de grado en las instituciones de educación superior de gestión estatal son gratuitos e implican la prohibición de establecer sobre ellos cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel o tarifa directos o indirectos".

Los diputados del PRO Eduardo Amadeo y Federico Pinedo estuvieron entre quienes se opusieron al proyecto. El primero de ellos, con una oratoria calificada por Adriana Puiggrós como una "pieza maestra del neoliberalismo", planteó que "no se puede seguir regalando la educación", y agregó que en la universidad pública "hay una invasión de extranjeros y gente que viene de la educación privada". Consecuente con esta línea de pensamiento, el diputado Amadeo presentó en la Cámara un pedido de informes a las universidades nacionales de claras características discriminadoras y xenófobas.

En el pedido, se les requiere informar con detalle el número de estudiantes extranjeros y su nacionalidad. Por su parte, el actual ministro de Educación apoyó el fallo del juez Caysials, afirmando que "el ingreso irrestricto responde a una ley demagógica del anterior gobierno" (*Clarín*, 12/5/2016).

Paradójicamente, el neoliberalismo pretende arancelar la universidad pública utilizando argumentos que en apariencia tienen un contenido progresista. ¿Por qué hay que financiar la educación superior cuando todavía hay tantas demandas educativas insatisfechas en los niveles anteriores? ¿Por qué el pueblo debe aportar recursos para permitir que estudien gratuitamente en la universidad alumnos que pertenecen a sectores socioeconómicos que podrían pagar su propia educación? Por supuesto, desde el estas miradas no se percibe a la educación como un derecho humano que, tal como plantea la ley, debe ser garantizado por el Estado y de ninguna manera mercantilizado. Por otra parte, la experiencia internacional muestra que los grupos más perjudicados por el arancelamiento universitario son los medios y bajos, mientras que los sectores altos pueden refugiarse crecientemente en las universidades de gestión privada. Al mismo tiempo hay que recordar que, en gobiernos que tienen como uno de sus objetivos principales practicar el ajuste fiscal, los recursos ahorrados en la universidad nunca terminan siendo adjudicados a los programas que atienden las necesidades de los más humildes.

Para generar condiciones favorables en la opinión pública respecto a la necesidad de restringir el ingreso y arancelar los estudios superiores, las universidades nacionales vienen siendo víctimas de una fuerte campaña de desprestigio por los medios masivos de comunicación. En esta dirección, el fiscal Guillermo Marjúan, en un acto inédito y de enorme gravedad, denunció a 52 universidades –en la práctica, al conjunto del sistema universitario público argentino– por la utilización de fondos otorgados por el gobierno nacional. La denuncia no solo desconoce la autonomía universitaria, sino también que

En este contexto, existen dos situaciones que merecen una especial atención: el cuestionamiento a la gratuidad de la universidad pública y el intento de generar condiciones para que Argentina adhiera a los tratados de libre comercio que incluyan los servicios educativos. En primer lugar, reviste particular gravedad la ofensiva que se ha llevado adelante para desacreditar el sistema universitario público y atacar algunos de sus postulados históricos como el ingreso irrestricto, o la gratuidad de la enseñanza. Al respecto, es muy preocupante el fallo del juez Pablo Caysials que declaró inconstitucional la legislación que modifica la Ley de Educación Superior impulsada por el gobierno de Carlos Menem. El proyecto había sido presentado por la diputada Adriana Puiggrós y votado en ambas Cámaras por todos los bloques parlamentarios con excepción del PRO en el año 2015.

La ley 27.204 tenía como uno de sus objetivos fundamentales afirmar los principios de gratuidad e ingreso irrestricto para todas las universidades. Junto al objetivo de asegurar la igualdad de oportunidades y condiciones para el acceso, la permanencia y la graduación de todos aquellos que reúnan las condiciones legales establecidas, en su artículo segundo garantiza que "los estudios de grado en las instituciones de educación superior de gestión estatal son gratuitos e implican la prohibición de establecer sobre ellos cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel o tarifa directos o indirectos". Los diputados del PRO Eduardo Amadeo y Federico Pinedo estuvieron entre quienes se opusieron al proyecto. El primero de ellos, con una oratoria calificada por Adriana Puiggrós como una "pieza maestra del neoliberalismo", planteó que "no se puede seguir regalando la educación", y agregó que en la universidad pública "hay una invasión de extranjeros y gente que viene de la educación privada". Consecuente con esta línea de pensamiento, el diputado Amadeo presentó en la Cámara un pedido de informes a las universidades nacionales de claras características discriminadoras y xenófobas.

En el pedido, se les requiere informar con detalle el número de estudiantes extranjeros y su nacionalidad. Por su parte, el actual ministro de Educación apoyó el fallo del juez Caysials, afirmando que "el ingreso irrestricto responde a una ley demagógica del anterior gobierno" (*Clarín*, 12/5/2016).

Paradójicamente, el neoliberalismo pretende arancelar la universidad pública utilizando argumentos que en apariencia tienen un contenido progresista. ¿Por qué hay que financiar la educación superior cuando todavía hay tantas demandas educativas insatisfechas en los niveles anteriores? ¿Por qué el pueblo debe aportar recursos para permitir que estudien gratuitamente en la universidad alumnos que pertenecen a sectores socioeconómicos que podrían pagar su propia educación? Por supuesto, desde el estas miradas no se percibe a la educación como un derecho humano que, tal como plantea la ley, debe ser garantizado por el Estado y de ninguna manera mercantilizado. Por otra parte, la experiencia internacional muestra que los grupos más perjudicados por el arancelamiento universitario son los medios y bajos, mientras que los sectores altos pueden refugiarse crecientemente en las universidades de gestión privada. Al mismo tiempo hay que recordar que, en gobiernos que tienen como uno de sus objetivos principales practicar el ajuste fiscal, los recursos ahorrados en la universidad nunca terminan siendo adjudicados a los programas que atienden las necesidades de los más humildes.

Para generar condiciones favorables en la opinión pública respecto a la necesidad de restringir el ingreso y arancelar los estudios superiores, las universidades nacionales vienen siendo víctimas de una fuerte campaña de desprestigio por los medios masivos de comunicación. En esta dirección, el fiscal Guillermo Marjano, en un acto inédito y de enorme gravedad, denunció a 52 universidades –en la práctica, al conjunto del sistema universitario público argentino– por la utilización de fondos otorgados por el gobierno nacional. La denuncia no solo desconoce la autonomía universitaria, sino también que

las universidades tienen uno de los sistemas de auditoría del uso de recursos más estrictos de la administración pública. Lo más grave es que la denuncia se hizo basada únicamente en los datos aportados por un artículo periodístico referido a la distribución de los fondos nacionales a las universidades (Clarín, 14/11/16).

Por último, es necesario alertar sobre las intenciones del neoliberalismo de incorporar a la Argentina en los debates sobre la liberación del comercio de servicios, que incluye los servicios educativos en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Estos debates, que se realizan en forma secreta con el objetivo de llegar a un Acuerdo de Comercio de Servicios ACS, o Trade in Services Agreement (TISA), según las siglas en inglés, ya han incorporado a un conjunto de países latinoamericanos: Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Perú. La Internacional de Servicios Públicos, que agrupa a los trabajadores de este sector, ha sido muy clara en su informe sobre el TISA:

Tratar a los servicios públicos como mercancías destinadas al comercio es un error conceptual fundamental acerca de los servicios públicos. El TISA, que se está negociando en secreto y fuera de las normas de la OMC, es un intento deliberado por privilegiar los beneficios de las empresas y de los países más ricos del mundo por encima de los que tienen mayores necesidades. Los servicios públicos están diseñados para satisfacer las necesidades sociales y económicas vitales -tales como la salud y la educación- de una manera asequible, universal y conforme a las posibilidades de cada grupo social. Los servicios públicos existen porque los mercados no producirían estos resultados (ISP, 2014).

La aplicación del TISA no solo favorecerá las privatizaciones sino que atentará fuertemente sobre la capacidad de regulación de los Estados nacionales (por ejemplo, en la acreditación de universidades y escuelas), restringirá la utilización de las legislaciones nacionales referidas a los derechos y condiciones de trabajo de los empleados, los cuidados ambientales

y la protección del consumidor. Por ello, la Internacional de la Educación (IE) ha insistido tanto en la necesidad de presionar a los países para asegurar que los servicios educativos queden fuera de este tipo de tratados:

La Internacional de la Educación advierte que incluir los servicios de enseñanza en cualquier acuerdo de comercio es motivo de preocupación intensa, ya que las normas comerciales son legalmente vinculantes y pueden tener un efecto de bloqueo e intensificación de las presiones para comercializar y privatizar la educación. La inclusión de la educación privada concederá nuevos derechos a las compañías de enseñanza privada y limitará la capacidad de los gobiernos de regular a los proveedores privados" (Sindicatos docentes por la exclusión del TISA, 1/6/16).

Tomando en cuenta estas preocupaciones es que la Ley de Educación Nacional incluyó el ya mencionado artículo que prohíbe al Estado argentino adherir a este tipo de acuerdos que mercantilizan la educación. Según señala el informe de CLADE sobre las tendencias a la privatización en la región:

Argentina es el único país que posee una norma explícita para regular la participación del sector privado extranjero en el campo educativo (...) Resulta preocupante que en los demás países exista tan poca regulación que delimite claramente y contenga la inclusión de prácticas licitativas y privatistas en los sectores educativos de América Latina (CLADE, 2014).

Con el mismo objetivo, los ministros de Educación de Argentina y Brasil, Daniel Filmus y Tarso Genro, firmaron un acuerdo bilateral –que incluyó la participación de los sindicatos docentes– en el que se comprometen a no incluir esta liberalización de los servicios educativos en los acuerdos que firmen los organismos regionales. En el caso argentino, la inclusión de la temática educativa tendría una gravedad enorme. Por un lado significaría dejar de aplicar para los ser-

vicios educativos importados las reglamentaciones laborales y de acreditación nacionales. Por otro, al obligar a los países a otorgar a las empresas extranjeras los mismos beneficios que obtienen los proveedores de los servicios de carácter nacional, obligaría a dar aportes o subsidios –como los que se otorgan a las instituciones educativas de gestión privada– a las empresas extranjeras que vinieran a vender educación en nuestro país.

Como mencionamos anteriormente, el ministro Esteban Bullrich consideró un requisito para el mejoramiento de la educación nacional la presencia de “inversores extranjeros que vengan a la Argentina para fomentar la educación de calidad”. En la misma dirección, el ministro acaba de plantear en la reunión de Davos que es necesario que exista una “carrera internacional” de formación de docentes para tener “docentes globales” con estándares también globales. Es llamativo que al mismo tiempo que se desarticula el funcionamiento del INFOD –instituto que, como vimos, tenía como función de dotar de coherencia, estándares de calidad y equidad a la formación docente a nivel nacional– se pretenda lograr este objetivo a nivel internacional. Dado que la educación (al igual que los medios de comunicación) transmite valores culturales, la globalización de la formación docente solo puede favorecer a aquellos países centrales que difunden su propia cultura haciéndola pasar como “universal”. De esta manera se procura debilitar la acción de uno de los bastiones más importantes de la defensa de la cultura nacional, la escuela.

Comentarios finales

En numerosas ocasiones el actual gobierno ha manifestado que su objetivo político va más allá de producir transformaciones en el modelo de desarrollo que venía llevando adelante nuestro país desde el año 2003. Su intención es producir un profundo “cambio cultural” en la Argentina. Dada la importancia

estratégica que tiene el sistema educativo en la transmisión intergeneracional de la cultura, este campo ha sido escogido por el gobierno como uno de los escenarios más importantes para dar la batalla por modificar los valores que representan una cultura integradora, solidaria, nacional y popular. El ataque que han sufrido en el inicio del ciclo lectivo 2017 la educación, los docentes y en particular la escuela pública, tiene muy pocos precedentes en la historia de la Argentina democrática. Por supuesto que a través de este ataque se pretendió crear las condiciones para practicar el ajuste y justificar la disminución drástica de la inversión en educación.

Pero el objetivo de fondo es lograr cambiar profundamente un sistema educativo cuya tradición histórica lo coloca como instrumento fundamental para la construcción de una sociedad más justa. Para que imperen las reglas que propone el neoliberalismo resulta indispensable terminar con la utopía igualitaria que promete el sistema de educación pública. Una sociedad sometida a las leyes del mercado necesita de un sistema educativo discriminador, segmentado, falsamente meritocrático que contribuya a legitimar las desigualdades sociales.

El ataque a los docentes es, sin lugar a dudas, una ofensiva contra todos los que pretenden que el acceso igualitario a la educación es un bien necesario para edificar una sociedad en la que el crecimiento económico esté acompañado por un profundo proceso de distribución del ingreso y de ampliación permanente de los derechos sociales.

Por lo tanto es imprescindible la construcción plural de una amplia coalición social y política que, más allá de las pertenencias partidarias, recupere la idea de que la educación debe ser una política de Estado. Que comparta nuestra convicción de que los tiempos de los cambios pedagógicos son mucho más prolongados que los calendarios electorales, y que para tener éxito hay que ser perseverantes en la aplicación de políticas democratizadoras en la educación.

Las bases para avanzar en estas y otras coincidencias están sólidamente fundadas en la legislación educativa que nuestro Parlamento votó por unanimidad o por amplias mayorías en los últimos años. La posibilidad de evitar la implantación del modelo neoliberal radicará en la capacidad de desnudar públicamente las graves consecuencias de su aplicación. Pero con esto no alcanza. También es necesario que la coalición en defensa de la educación elabore propuestas de políticas y estrategias hacia adelante, que permitan resolver las deudas que nuestro sistema educativo posee en cuanto a alcanzar una educación de calidad, nacional, popular y democrática para todos y todas.

BIBLIOGRAFÍA

- Adorno, Theodor (1998): *Educación para la emancipación. Conferencias y conversaciones con Helmut Becker* (1959-1969), edición de Gerd Kadelbach, Madrid, Ediciones Morata.
- Balls & Youdell D. (2008): "La privatización encubierta de la educación pública". Informe del Instituto de Educación de la Universidad de Londres.
- Bernstein, Basil (1971): *Class, codes and control*, New York, Routledge & Kegan Paul Ltd.
- Brailovsky, Daniel (2016): "Las neurociencias no revolucionan la educación", disponible en: <http://www.laizquierdadiario.com/Las-neurociencias-no-revolucionan-la-educacion>
- Braslavsky, C. y Filmus D. (1988): *Último año del colegio secundario y discriminación educativa*, Buenos Aires, Ed. Miño y Dávila.
- CLADE (2014): "Mapeo sobre tendencias de la privatización de la educación en América Latina y el Caribe", disponible en: <https://v2.campanaderechoeducacion.org/.../clade/publicaciones-tematicas.html>
- Dale, Roger (1994): "A promoção do mercado educacional e a polarização da educação", en *Educação, Sociedade e Cultura*, n. 2., disponible en: <http://www.fpec.up.pt/cite/>
- Filmus D. y Kaplan C. (2012): *Educar para una sociedad más justa. Debates y desafíos de la Ley de Educación Nacional*, Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara SA de Ediciones.
- Forrester, Vivian (1996): *El horror económico*, México, Fondo de Cultura Económica.

Gentili, Pablo (2015): "Educación S.A. (el mercado ataca de nuevo)", *El País*, 10 de diciembre de 2014, s. p. Web 1 de marzo de 2015.

Internacional de Servicios Públicos -ISP- (2014): "El TISA frente a los servicios públicos", Autores: Scott Sinclair (Centro Canadiense de Alternativas Políticas) y Hadrian Mertins-Kirkwood (Instituto de Economía Política, Universidad de Carleton).

Meszaros, István (2008): *La educación más allá del capital*, Buenos Aires, Siglo XXI editores y CLACSO.

Friedman, Milton (1991): "La privatización de la educación", disponible en: <https://www.elcato.org/la-privatizacion-de-la-educacion>

Tedesco, J.C., Braslavsky C. y Carciofi R. (1983): *El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976-1982*, Flacso, Buenos Aires.

Tedesco, Juan Carlos (1983): "Introducción", en Braslavsky, C. (org), *La educación secundaria: ¿cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*, Buenos Aires, Ed. Santillana.

Piaget, Jean (1981): *La teoría de Piaget. Infancia y aprendizaje*, Barcelona, Gedisa.

Pineau, Pablo (2016): "Educación pública y meritocracia", disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201606/150085-educacion-publica-meritocracia-opinion.html>

Rivas, Axel (2015): "Una política integral para los docentes", en Tedesco J. C. (compilador), *La educación argentina hoy. La urgencia del largo plazo*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Vior, S. y Rodríguez L. (2012): *La privatización de la educación argentina: un largo proceso de expansión y naturalización*, Pro-Posições, Campinas, v. 23, n. 2 (68), p. 91-104.

2.

Pisalears o la supuesta neutralidad de la "evaluación"

Graciela Morgade

La política educativa nacional de Cambiemos tiene antecedentes claros en el proyecto que el PRO llevó adelante en la Ciudad de Buenos Aires. Desde que el PRO llegó a la Jefatura de Gobierno en 2007 –en un marco de silencio absoluto respecto de la cuestión del derecho a la educación– enarbó un discurso en el que la escuela aparecía como ámbito de identificación y realización de "talentos" individuales; en el que las direcciones generales vinculadas a la planificación e implementación de las políticas se transformaban en "gerencias"; la tercerización era adoptada como modalidad de gestión, y se desmantelaban "equipos técnicos" al tiempo que se contrataba a socios comerciales oferentes de "servicios técnicos". El panorama de ajuste estructural incluyó también una fuerte subyugación del presupuesto educativo y un crecimiento nulo de la infraestructura escolar, junto con una política oscilante de ensayo y error plas-