

Daniel Filmus
(Compilador)

Sandra Carli, Diego Hurtado,
Alberto Kornblihtt, Graciela Morgade,
Marta Novick, Víctor Santa María
y Ernesto Villanueva

Educación para el mercado

Escuela, universidad y ciencia en tiempos
de neoliberalismo

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 contrapone 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, “sobreeducar”– 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 permitirán integrarse como ciudadanos, con condiciones para 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 reeditúan 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 discontinuado 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, 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, 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 SADOP 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 trabajar 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.