

La reforma educativa en Argentina: un modelo de privatización de la crisis**

RESUMEN:

EL TRABAJO ANALIZA ALGUNAS DE LAS MODALIDADES QUE ASUMEN LOS PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN EN EL ÁMBITO EDUCATIVO, EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA QUE TUVO LUGAR EN EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE 1989 Y 1999.

EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN, DESTINADO A EXPANDIR EL SISTEMA EDUCATIVO SOBRE NUEVAS BASES, ES ANALIZADO DESDE LAS DIVERSAS LÓGICAS QUE ARTICULARON UNA FORMA PARTICULAR DE PRIVATIZACIÓN DE LA CRISIS Y FOCALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN COMO POLÍTICA PÚBLICA. DESDE ESTA PERSPECTIVA, ENFOCAMOS LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DESDE LOS MECANISMOS TENDIENTES A INTRODUCIR LA LÓGICA DEL MERCADO EN EL FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO, CON EL CONSECUENTE TRASLADO DE LA RESPONSABILIDAD POR EL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN A LAS INSTITUCIONES Y A LOS SUJETOS, EN EL CONTEXTO DE REDEFINICIÓN DEL ROL DEL ESTADO Y LA NUEVA ORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES.

• • •

PALABRAS CLAVE: POLÍTICA EDUCATIVA - ROL DEL ESTADO - PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN - REFORMA

• • •

ABSTRACT:

THE WORK ANALYZES SOME MODES OF THE PRIVATIZATION PROCESS IN THE EDUCATIVE FIELD, IN THE CONTEXT OF THE REFORM THAT TOOK PLACE IN THE PERIOD 1989 - 1999.

DIFFERENT LOGICS CONVERGED IN A PARTICULAR FORM OF PRIVATIZATION OF THE CRISIS AND GAVE RISE TO A NARROW SPOTLIGHT ON EDUCATION AS A PUBLIC POLICY. WE ANALYZE THE TRANSFORMATION PROCESS - AIMED TO EXPAND THE EDUCATIVE SYSTEM ON NEW BASES - FROM THESE VIEWPOINTS. FROM THIS PERSPECTIVE, WE FOCUS ON EDUCATIVE POLICIES FROM THE MECHANISMS TO INTRODUCE THE MARKET LOGIC IN THE OPERATION OF THE STATE, WITH THE CONSEQUENT TRANSFER OF THE RESPONSIBILITY FOR THE FULFILLMENT OF THE RIGHT TO EDUCATION TO INSTITUTIONS AND INDIVIDUALS, IN THE CONTEXT OF REDEFINITION OF THE ROLL OF THE STATE AND THE NEW DIRECTION OF SOCIAL POLICIES.

POR MYRIAM FELDFEBER



Profesora de la cátedra de Política Educativa, Facultad de Filosofía y Letras y Profesora de Sociología de la Educación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Directora del Proyecto de Investigación UBACyT (2001-2002) "Privatización y reforma educativa. La experiencia argentina de la década del noventa".

La problemática de lo público y lo privado ha cobrado un lugar destacado en los estudios actuales sobre la democracia, en especial a partir de una redefinición de las concepciones clásicas y la discusión acerca de las fronteras que separan estas esferas, que incluye aquellos enfoques que conceptualizan un espacio público no estatal "loca- ➔

** El trabajo se inscribe dentro del Proyecto de Investigación UBACyT (F078) Programación Científica 2001-2002 denominado: "Privatización y reforma educativa. La experiencia argentina de la década del noventa", en curso en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Universidad de Buenos Aires. Versiones anteriores de este trabajo, fueron presentadas en el Seminario Internacional "Políticas de privatización en América Latina", Laboratorio de Políticas Públicas, Universidad del Estado de Río de Janeiro, Brasil, mayo de 2001 y en el Congreso de "Alas", Guatemala, noviembre de 2001.

lizado" entre el Estado y el mercado. Los términos *público* y *privado* no son simples designaciones de las esferas sociales; sino clasificaciones culturales y etiquetas teóricas, por lo tanto, en el discurso político son poderosos los términos desplegados para legitimar determinados intereses y perspectivas y deslegitimar otros (Fraser, 1994). En los últimos años con motivo de la lucha existente por el poder de educar, ha comenzado a utilizarse el término estatal para referirse a la educación pública u oficial –en momentos que lo estatal encierra una carga emotiva desfavorable–, a la par que se extiende la denominación de pública a la enseñanza privada (Bravo, 1991).

Estas transformaciones discursivas han acompañado el desarrollo de programas de reforma en los cuales las políticas de privatización han ocupado un lugar destacado. La privatización, tal como lo señala Donahue (1991) puede significar algo tan amplio como la restricción del bienestar social, como una simultánea promoción de la autoayuda y del voluntarismo o algo tan limitado como sustituir un equipo de empleados públicos por uno de empleados privados para llevar a cabo una determinada tarea. La caracterización de lo público y lo privado remite a dos dimensiones básicas: la financiación y el funcionamiento, es decir, quien paga por el servicio y quien lo ofrece. De la combinación de estas dimensiones surge un modelo que permite dar cuenta de algunas de las diversas formas que la privatización asume en el terreno social que no implican necesariamente reducción de la intervención estatal o la lisa y llana privatización de los servicios públicos de acuerdo con las propuestas más ortodoxas del neoliberalismo (Gentili, 1998). Otras modalidades que asumen las tendencias privatizadoras, se vinculan con los procesos de mercantilización del fenómeno educativo, la introducción de la lógica del mercado en el funcionamiento del sector público y el traslado de responsabilidades por la educación desde el Estado a los sujetos y a las instituciones.

La conceptualización acerca de lo público incluye también consideraciones acerca de los mecanismos de exclusión, discriminación y diferenciación que operan al interior de la esfera pública (Fraser, 1994). Las estrategias de despolitización y economización que operan en las sociedades capitalistas dificultan la atención de las necesidades de las personas con menor poder económico, político y cultural, debido a que los discursos de necesidades se traducen en jerga de mercado y de políticas guiadas por lo privado. Dentro de los discursos de necesidades Fraser incluye los discursos de reprivatización, que a menudo están dirigidos a recortar o dismantelar los servicios sociales, desregular la empresa "privada" o detener lo que se percibe como necesidades incontroladas. La tarea es tanto refutar la posible fuga de necesidades incontroladas como despolitizar los temas. Los discursos de reprivatización redefinen las fronteras entre lo público y lo privado y se transforman en importantes instrumentos de justificación de las desigualdades sociales cuando basan sus propuestas en la supuesta racionalidad del mercado y la libre elección de los consumidores (Apple, 1997).

Los estudios sobre la reforma educativa implementada

en la última década están dando cuenta de la existencia de tendencias privatizadoras que si bien encuentran sentido en los fenómenos de privatización de los servicios sociales en el marco de la reforma del Estado, adquieren rasgos específicos en el campo educativo. En este contexto comienzan a desarrollarse medidas tendientes a trasladar la responsabilidad por la educación, y los servicios sociales en general, a las instituciones, los individuos y sus familias.

Los mecanismos de privatización en el ámbito educativo han estado orientados por procesos de individualización de lo social desde una forma negativa de individualismo¹ y por una lógica tendiente a establecer "más mercado en el Estado".² Como consecuencia de estos procesos se asiste a una reconfiguración de la esfera pública de enseñanza.

La reforma educativa implementada durante el período 1989-1999 puede analizarse como una respuesta frente a la crisis de la matriz estado-céntrica que caracterizó la institucionalización y expansión del sistema educativo en Argentina. La crisis educativa se inscribe en un contexto de cuestionamientos del modelo del Estado de Bienestar Keynesiano con las particularidades que éste asumió en Argentina. Esta crisis pone en cuestión el modelo de una educación pública visualizada, dentro de ese modelo, como un factor de movilidad social al servicio de una utopía integradora y como resguardo del derecho a la educación, con la consecuente obligación del Estado de garantizar su ejercicio.

Sostenemos que la respuesta a esta crisis –tanto del modelo de educación pública con aspiración universal como de sus promesas incumplidas– implicó una forma particular de privatización y focalización de la política pública. La introducción de la lógica del mercado en el funcionamiento del Estado y el desarrollo de políticas sectoriales focalizadas generaron una dinámica tendiente a centralizar básicamente la responsabilidad por el cumplimiento del derecho a la educación en las instituciones y en los sujetos, configurándose desde el gobierno nacional nuevos espacios de control y regulación.

La transformación educativa puede analizarse desde la articulación de diversas lógicas que adquirieron especificidades en cada coyuntura pero que orientaron un proceso de privatización de la crisis tendiente a conciliar los cambios estructurales –formulados desde la lógica del pensamiento único como única alternativa frente a la crisis– con la estabilidad social. Por un lado, la lógica de compensación de los costos sociales que las políticas de ajuste estructural generaron en términos de contención de la pobreza. Por otro, las estrategias vinculadas con los requerimientos que se le formulan al sistema educativo para la inserción competitiva en un mundo globalizado. Las formas en que estas lógicas fueron otorgando sentido al proceso de reforma encontraron en la construcción de un nuevo sentido común basado en los principios del mercado un punto de confluencia.

La política educativa de los últimos años puede entenderse como un forma particular de privatización de la crisis que traslada la responsabilidad del Estado como garante formal del derecho a la educación para todos a las instituciones y a los sujetos en el marco de las nuevas orientacio-

nes de las políticas sociales. La política social del modelo del Estado de Bienestar Keynesiano de aspiración universalista y, de acuerdo con la legislación, con derechos accesibles para todos los ciudadanos no sólo experimenta una revalorización sino también una reorientación vinculada con la focalización en grupos meta y la lucha contra la pobreza por un lado, y la privatización, la desregulación y la descentralización, por otro, con la consecuente redefinición del papel del Estado (Stahl, 1994).

Mientras que en la esfera de los servicios, la privatización avanzó transfiriendo su prestación a las empresas privadas, en el terreno educativo no asistimos a una privatización del sistema en términos de trasladar la oferta y el financiamiento de la educación al sector privado, sino que asistimos a un proceso de privatización indirecta vinculado con el funcionamiento del mismo. Es decir un proceso que tendió a introducir "más mercado en el Estado", a desarrollar políticas de contención social destinadas a atender las inequidades en una sociedad cada vez más polarizada y fragmentada, generadas por el proceso de reestructuración económica y a trasladar la responsabilidad por la crisis a los sujetos.

LA REFORMA EDUCATIVA EN EL CONTEXTO DE REFORMA DEL ESTADO

El proceso de transformación educativa desarrollado durante la última década se inscribe en el proceso de reforma del Estado, encontrando puntos de coincidencia con los procesos que se desarrollaron a nivel regional. La década del 90 se caracterizó por los procesos de reforma estructural en casi todos los países de América Latina. Argentina no ha sido una excepción en este sentido sino que, por el contrario, algunas de las reformas implementadas han sido paradigmáticas en la región.

Los cambios en la regulación estatal direccionaron, en buena medida, las reformas implementadas. Una de las características centrales del proceso de globalización ha sido la puesta en cuestión de la soberanía de los Estados nacionales sobre algunos aspectos de la política económica que fueron claves durante buena parte del proceso de desarrollo del siglo XX. Azpiazu y Nochteff (1994) señalan que el control de los flujos financieros o el manejo de los aranceles como elemento principal de la política comercial ya no son resortes fundamentales de la política económica de los países desarrollados, y menos aún de países subdesarrollados. En Argentina, a principios de la década del 90 se eliminaron, por ejemplo, los regímenes de control de precios, se eliminaron restricciones a la inversión extranjera, se liberalizó el mercado de cambios y los flujos internacionales de dinero, se desreguló el mercado petrolero, etcétera. En una segunda etapa, se avanzó en otras áreas, como algunos aspectos del mercado de medicamentos, la reorganización aduanera, la organización portuaria y del transporte marítimo, la apertura del mercado de transporte automotor de pasajeros de media y larga distancia y del transporte aéreo de carga, la desregulación del mercado del seguro, etcétera.

Se implementó un programa de privatización de empre-

sas públicas que se destacó por su celeridad y amplitud (Azpiazu y Nochteff, 1994). En efecto, entre 1991 y 1993 se privatizaron las empresas de telecomunicaciones y aeronavegación, las tenencias accionarias en la industria petroquímica, áreas centrales y periféricas de explotación petrolífera, más de un tercio de la red nacional de carreteras, ramales ferroviarios, el transporte y distribución de gas natural, de la energía eléctrica, la empresa Obras Sanitarias de la Nación, la principal empresa del país, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, entre otras.

A partir de 1991 se implementó un plan de estabilización, conocido como Plan de Convertibilidad, que se basó en la fijación del tipo de cambio en una relación de 1 a 1 entre el peso y el dólar, y en la prohibición de emitir moneda sin el correspondiente respaldo en divisas. Esta medida significó eliminar la posibilidad de que el Estado maneje tanto la política cambiaria como la política monetaria. Si bien se logró el objetivo buscado de estabilizar la economía luego de dos episodios hiperinflacionarios, es evidente el retraso del tipo de cambio y la vulnerabilidad de la economía que produjo, dada su dependencia del movimiento internacional de capitales. La devaluación caótica producida a principios de este año, con el efecto inflacionario que generó, fue una consecuencia de la imposibilidad de seguir sosteniendo ese modelo de acumulación.

La convertibilidad fue acompañada por un modelo de apertura, implementándose una baja generalizada de aranceles que, sin llegar a niveles como los de Chile, configuraron una economía mucho más expuesta a la competencia internacional que la que rigió desde la primera posguerra, y en línea con los principios de liberalización comercial que se han impuesto en los acuerdos internacionales (el GATT y actualmente la OMC). Al mismo tiempo se avanzó en el proceso de integración regional a través del MERCOSUR que constituye una experiencia que, más allá de las dificultades coyunturales y estructurales en algunos sectores y regiones, ha generado un incremento significativo del comercio intrazona.

También se implementaron medidas destinadas a desregular y la flexibilizar las condiciones laborales. En el campo de las políticas sociales las medidas de ajuste estructural se caracterizaron por el vaciamiento presupuestario, en especial para las políticas sociales; la descentralización desfinanciada de servicios públicos deteriorados; la privatización y la transferencia de responsabilidades referidas a la satisfacción de necesidades básicas a las familias (Minujin, 1992).³

Uno de los resultados de este proceso fue un notable deterioro del cuadro social, con profundas transformaciones en el mercado de trabajo que dan cuenta de un nivel de desempleo estructural que triplica los niveles históricos, subocupación y precarización del empleo y una polarización creciente en la distribución del ingreso, con el consecuente crecimiento acelerado de la pobreza y la marginalidad. La actual distribución del ingreso en Argentina es la más injusta y regresiva de los últimos tiempos. Mientras que en el año 1974 la distancia en los ingresos entre el 10 por ciento más rico y el 10 por ciento más pobre era de 12,3 veces, en el 2001 era de 26,4 veces, situándose

más de un tercio de la población por debajo de la línea de pobreza. Tras la devaluación de este año esta proporción alcanzó a más de la mitad de la población.

La política educativa del período 1989-1999 retomó las recomendaciones de política de los organismos internacionales e intentó legitimarse como única alternativa frente a la crisis del sistema. Así como la transferencia de servicios educativos de la Nación a las jurisdicciones constituyó una de las estrategias de política impulsadas por el Banco Mundial, el carácter sectorial de la política educativa constituyó otro de los aspectos de la reforma que fue direccionado por los organismos financieros internacionales.

LA REFORMA EDUCATIVA AL SERVICIO DE LA CONTENCION SOCIAL

Las recomendaciones de Política del Banco Mundial para el "sector educación" estuvieron orientadas en los años 80 por las propuestas de ajuste estructural con la consecuente redefinición del rol del Estado, la reducción de la inversión educativa considerada como gasto y su utilización con criterios de eficacia y eficiencia.

Es importante destacar que el Estado pasó de ser considerado un agente dinámico y promotor del desarrollo a visualizarse como un obstáculo para el crecimiento social, lo que justificó desde la perspectiva oficial la necesidad de un Estado mínimo y la reducción del aparato público (Borón, 1999).

En los años 90 las recomendaciones del Banco Mundial enfatizaron la necesidad de que la educación contribuya a la reducción de la pobreza y de establecer nuevos criterios de gestión en el funcionamiento del sistema basados en los principios de autonomía y responsabilidad individual por los resultados educativos. En este sentido se propuso reasignar recursos públicos para atender la situación de los grupos específicos que se encontraban en situación de pobreza, los excluidos del modelo.

La política educativa llevada a cabo durante la última década en Argentina fue enfocada como una política sectorial y focalizada. Desde esta perspectiva se propuso una mirada al "sector educación", suponiendo su "autonomía" con respecto al conjunto social. El carácter sectorial de la política educativa de los últimos años se puso de manifiesto tanto en la implementación de la nueva estructura del sistema educativo establecida en la Ley Federal de Educación⁴ como en las políticas compensatorias del Plan Social Educativo.

La nueva estructura académica estuvo destinada, de acuerdo con los responsables ministeriales, a integrar a los alumnos históricamente excluidos del nivel medio de enseñanza, tanto a los que no accedían como a quienes desertaban en los dos primeros años del secundario. Si bien la implementación de la nueva estructura significó en algunas jurisdicciones una importante expansión de la matrícula, diversas investigaciones ponen de manifiesto que los supuestos beneficiarios de la modificación de la estructura son quienes han tenido mayores problemas para permanecer en el sistema.

Trabajos de investigación realizados por el Ministerio de Educación dan cuenta de que si bien con la implementación de la EGB3 "se ha recuperado matrícula extendiendo los años de escolaridad de una importante cantidad de púberes y adolescentes, queda el interrogante sobre los alcances de este retorno, ya que el riesgo de repitencia y abandono aparece remarcado en los proyectos y/o preocupaciones del ciclo". Una de las investigaciones sostiene que en muchos casos fue clara la intención de brindar mayor cantidad de años de escolarización a sectores que fueron excluidos o se excluyeron del sistema educativo una vez completado el nivel primario y por ende, el trabajo con la comunidad para reintegrar a esos sujetos ha tenido valiosos frutos, al reincorporar a adolescentes que habían abandonado la escuela hacía años. Sin embargo, este retorno se sustentó, en algunos casos estudiados, en un trabajo minucioso y voluntario de los docentes de recuperación alumno por alumno, casa por casa, mostrando el límite de la normativa para instaurar la obligatoriedad en caso de no acompañarse por otros mecanismos que apoyen el proceso de reincorporación. El trabajo del Ministerio concluye que "como observáramos, el cambio de estructura plantea sus problemas más serios en las instituciones que atienden a los grupos sociales más desfavorecidos por la precariedad de la integración de los púberes-adolescentes de sectores más marginales."⁵

Otro estudio del Ministerio de Educación sostiene que los alumnos de los sectores más pobres volvieron a la escuela en la mayoría de las provincias pero sus perspectivas de permanecer no son muy promisorias considerando el modelo pedagógico del Tercer Ciclo (EGB3). Los jóvenes que ya una o varias veces abandonaron la escuela están en octavo pero no se puede saber cuanto tiempo permanecerán. "Si las condiciones de trabajo de los docentes, las carencias en cuanto a infraestructura y equipamiento, los problemas de organización y gestión institucional y el desdibujamiento de la oferta pedagógica, se mantienen en la situación actual, es bastante posible prever altas tasas de deserción de los grupos más pobres que, sin ninguna duda, se han incorporado a las escuelas más pobres, situación que se da en todas las jurisdicciones visitadas".⁶

La investigación realizada en el año 1997 por el SUTEDA (Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires) que estudió la implementación del octavo año en las escuelas bonaerenses pone en evidencia que la incorporación de alumnos excluidos del sistema a la escuela resultó un hecho más formal que real, en tanto el sistema no pudo garantizarles reales posibilidades de permanencia en condiciones de realizar un verdadero aprendizaje. Los alumnos con sobreedad y los alumnos repitentes, tuvieron mayores índices de deserción, de inasistencias y un peor desempeño escolar que los de edad normal. Los alumnos provenientes de sectores populares, supuestos beneficiarios en el discurso gubernamental de la reforma por la nueva estructura y la extensión de la obligatoriedad, fueron los más afectados por la improvisación con la que se implementó la puesta en marcha del octavo año.⁷

En definitiva, las políticas educativas destinadas a incor-

porar a los alumnos más pobres, ponen en evidencia las limitaciones de la lógica de focalización y contención social que orientan en general las políticas sociales. Tal como lo señalan Lo Vuolo et al. (1999), "las políticas que hoy se presentan como de "lucha" contra la pobreza son tan pobres como las personas hacia quienes se dirigen." Estas políticas no se inscriben en un camino de superación del problema sino que intentan delimitarlo en un espacio social para ampliar los márgenes de tolerancia social en sociedades cada vez más desiguales. La implementación del tercer ciclo frente a la posible estrategia de abrir la escuela secundaria a los sectores excluidos, puede interpretarse, de acuerdo con el análisis de Tiramonti (2001) como una forma de contención social frente a la fuerza desintegradora del modelo, al tiempo que se retarda el ingreso al mercado laboral en un contexto de altos índices de desempleo.

En cuanto a las políticas específicamente compensatorias el Plan Social Educativo se estableció en 1993, como componente del Plan Social del gobierno. Estuvo destinado a compensar las desigualdades a través de los programas "Mejoramiento de la infraestructura escolar" que otorgó fondos para construir o reparar los edificios escolares, y "Mejor Educación para todos" que distribuyó libros de texto y de consulta, diccionarios y útiles escolares. También incluyó acciones de capacitación docente y de estímulo a propuestas innovadoras en las escuelas. Se desarrollaron acciones con escuelas de población aborigen, de formación laboral, de adultos y especiales. A su vez se implementó un Programa Nacional de Becas Estudiantiles.

Desde el discurso oficial se justificó la implementación de una política focalizada señalando que ante las grandes necesidades y los recursos limitados "lo que debemos forjar es un criterio de focalización diferente al conocido en otras regiones del mundo en tiempos en que las desigualdades comienzan a agravarse. En nuestros países la focalización significa ocuparnos sólo de una parte, es cierto, pero esa parte será seguramente un número muy significativo, superior a los supuestos que suelen manejarse cuando se habla de focalización en el mundo desarrollado. Si los pobres son muchos tenemos que buscar la forma de llegar a todos ellos".⁸ La orientación a grupos meta (Sthal, 1994) se ha convertido en la tendencia predominante de política social estatal en un contexto de escasez de recursos financieros, concentrándose los medios disponibles en los sectores más necesitados de la sociedad.

A través de una gran inversión de recursos,⁹ el Plan Social Educativo erradicó escuelas rancho, mejoró la infraestructura edilicia de muchas escuelas, distribuyó libros de texto para alumnos y docentes, apoyó técnica y financieramente proyectos destinados a mejorar la calidad y otorgó becas a los alumnos. Duschatzky y Redondo (2000) destacan las dificultades de poner en cuestión un Programa que cosechó logros y consensos. Sostienen que el Plan Social Educativo puede ser leído como un "gesto de sensibilidad" de las políticas educativas hacia la pobreza o como una respuesta de gestión eficaz frente a la emergencia educativa que viven amplios sectores de la población.

La hipótesis que guía el análisis del Plan es que este condensa las rupturas del imaginario público educativo con el quiebre del carácter universal del derecho a la educación.

Las autoras señalan que la focalización que esta política orientada en términos de cristalización de territorios y vínculos dependientes de los programas proveedores, rompe con la conquista de la ciudadanía. "Al configurar identidades subordinadas y dependientes a la ayuda estatal se avanza sobre la construcción de sujetos de necesidad, asistidos en oposición a sujetos sociales de demanda" (Duschatzky y Redondo, 2000: 146). En consecuencia se señala que el Plan Social Educativo, más allá de su retórica sobre la equidad, está más cerca del asistencialismo que del derecho y que la focalización puede convertirse también en un signo de exclusión

Al igual que para el conjunto de las políticas sociales, y más allá de la especificidad del fenómeno educativo, puede sostenerse que el enfoque sectorial y focalizado para la educación que propone el Banco Mundial constituye una respuesta para atender a las inequidades que el propio modelo de ajuste genera, pero no se orienta en modo alguno hacia aquellos principios universales que integren a todos los miembros de la sociedad desde la perspectiva de los derechos de los ciudadanos.

LA CONSTRUCCION DE UN NUEVO SENTIDO COMUN: LA INTRODUCCION DE LOS MECANISMOS DE MERCADO EN EL ESPACIO DE LO PUBLICO

La redefinición de la educación pública y, en consecuencia también del ámbito de la educación privada, constituyó otro de los aspectos centrales en el proceso de reforma, estableciéndose una nueva conceptualización que se plasmó en la normativa sancionada durante el período. Este proceso estuvo destinado a construir en sentido común favorable a los procesos de privatización en el terreno educativo, instaurándose un debate en un escenario constituido a partir del desmantelamiento del Estado Nacional que históricamente centralizaba la promoción, el sostenimiento y la regulación del derecho a la educación.¹⁰ Este nuevo sentido común se asienta en la conceptualización de que la educación principalmente es un servicio antes que un derecho social.

Desde diversos trabajos comenzaron a cuestionarse las premisas sobre las cuales se asentó el modelo de educación pública en Argentina. A partir de lo que caracterizan como el "fracaso del estatismo" y las críticas al Estado de Bienestar, formularon propuestas en términos de lo que denominan "autonomía plena" para las instituciones educativas (FIEL, 2000; Grupo Sophia, 1996; Llach, 1997; entre otros). Esta autonomía es entendida desde la lógica de la introducción de los mecanismos de mercado en el sistema educativo, es decir, mediante la puesta en funcionamiento de procedimientos o elementos que estimulen la competencia entre unidades. En este contexto, al Estado le compete, principalmente producir información, evaluar y realizar un "control verdadero y eficaz, y reconocimiento a quienes realizan un buen trabajo" (Blanco Etchegaray et al, 1999).

Se trata de garantizar la "libertad de las escuelas" en tanto "posibilita la existencia de procesos educativos diferenciados, ofertas educativas distintas, que contribuyen a ampliar la cantidad de opciones de los consumidores de la educación (padres y alumnos)". Así se propone un financiamiento a partir de la demanda, es decir, financiar a cada escuela en función de la cantidad de alumnos que asistan para que las escuelas tengan "incentivos para mejorar la calidad del servicio educativo para atraer más alumnos y así obtener mayor cantidad de recursos" (Cámpora et al, 1996: 16). Otro de los fundamentos en que se apoya la autonomía institucional es la necesidad de adaptarse a las características y requerimientos de la comunidad en la que se inserta.

Sin embargo, es necesario señalar que si bien la autonomía escolar podría inscribirse dentro de una política de reconocimiento de la diversidad cultural y, consecuentemente, romper con la tendencia homogeneizante que caracterizó históricamente la política de Estado, también podría quedar reducida al ámbito local, generando políticas que terminen por encerrar aquello que se visualiza como diverso en sus propios territorios sin permitir el acceso a nuevos horizontes (Birgin, Duschatzky y Dussel, 1999).¹¹

Otra de las posibles consecuencias de esta autonomía institucional, bajo la exigencia de adaptarse a las condiciones locales, es el aislamiento y fragmentación del colectivo docente al dispersar las preocupaciones y disolver la percepción de intereses comunes. La ausencia de participación del colectivo docente en las discusiones acerca de los objetivos centrales de la educación a la vez que debilita el carácter público de la educación, relega a los docentes a un rol de meros instrumentadores de la reforma diseñada por los equipos técnicos o "expertos" ministeriales.

También el gobierno de Menem intentó avanzar en la desregulación y flexibilización de las relaciones laborales docentes, a tono con las medidas de flexibilización laboral. El Poder Ejecutivo Nacional envió el 24 de octubre de 1997 un Proyecto de Ley denominado "Fondo de Profesionalización Docente" destinado a "profesionalizar la carrera docente y mejorar las retribuciones salariales". Para acceder al Fondo las jurisdicciones debían adherirse al mismo y realizar la reforma administrativa del sistema educativo, derogar el actual Estatuto Docente y aprobar un nuevo Régimen Laboral por Convención Colectiva o Ley Provincial. El rechazo de los docentes que reclamaban por el financiamiento educativo instalados en la Carpa Blanca frente al Congreso de la Nación y la movilización que este reclamo generó en el seno de la sociedad, impidió avanzar con este proyecto.

El gobierno envió un nuevo proyecto de "Ley de Incentivo Docente" que luego de algunas modificaciones fue aprobado por el Congreso. La cláusula por la cual el Poder Ejecutivo debía garantizar el fondo de 700 millones si no se lograba recaudar con el impuesto el monto establecido, fue vetada por el Poder Ejecutivo, convirtiéndose en un ejemplo más de la concentración del poder en manos del Ejecutivo en desmedro del Poder Legislativo.

En un contexto de flexibilización laboral, desde la retó-

rica neoliberal la vigencia de los estatutos docentes fue visualizada como causante de la inflexibilidad laboral extrema, que "determina la eliminación de las consideraciones del mérito tanto para permanecer en el cargo como para la definición de los diferenciales de salario. Esto es así teniendo en cuenta la imposibilidad casi absoluta de remover a un docente de su cargo y la ponderación que adquiere la bonificación por antigüedad en el salario percibido" (FIEL, 2000).

De acuerdo con el Informe del Banco Mundial para Argentina del año 1999¹²—en el cual se realiza un balance de la transformación educativa llevada a cabo por el gobierno de Menem y se formulan los "desafíos futuros"—la nueva carrera docente debería incluir incentivos para el desarrollo profesional y retribuciones en función de los resultados.

En otro informe del Banco del mismo año se señala la necesidad de que el pago a los docentes varíe en la medida en que los individuos se destacan o, en última instancia, que los incrementos aun cuando no sean variables para todos los individuos, sirvan para incentivar a aquellos de bajo rendimiento a irse. Así "se establecería una remuneración personalizada en función del rendimiento y méritos individuales o en el que los individuos de menos rendimiento sean alentados (o forzados) a abandonar la profesión".¹³

En esta línea la propuesta de reforma elaborada por FIEL recomienda la eliminación de la estabilidad laboral absoluta de los docentes, "quedando en poder de los órganos directivos de las escuelas públicas autónomas y de las escuelas privadas, sin distinción, la decisión de contratar, transferir y rescindir los contratos docentes (...) La escuela tiene que tener la flexibilidad de negociar compensaciones por localización, dedicación, mérito y cualquier otro atributo, en la magnitud y por el tiempo que resulte conveniente para cada caso particular" (FIEL, 2000: 48).

Estas propuestas se inscribieron en una retórica acerca de la profesionalización, en el marco de una reforma que interpeló a los docentes desde un discurso estructurado en torno a la autonomía profesional a la par que se establecieron mecanismos que dificultaron el desarrollo autónomo de la profesión. A partir de la implementación de la nueva estructura del sistema, los nuevos contenidos básicos comunes y el denominado "nuevo modelo de gestión institucional", se estableció un proceso de "reconversión profesional", donde el temor a la pérdida del empleo ("quedar fuera del sistema") y los procesos de acreditación de las instituciones direccionaron en buena medida la participación de los docentes en muchas de las acciones de actualización.¹⁴ Las mismas se desarrollaron sin una mejora de las condiciones de trabajo.

La lucha por la igualdad de condiciones de formación permanente que se configuró como un derecho de los sujetos y un deber del estado se resignificó en el contexto de la reforma, configurándose como un deber de los docentes y un derecho del Estado.¹⁵ Eran los docentes quienes debían capacitarse para permanecer en el sistema y el Estado quien debía acreditar y certificar esa capacitación.

Sobre la base de un sistema educativo formalmente "descentralizado", tuvo lugar un proceso de recentralización de las decisiones a través de la capacidad técnica y financiera del Ministerio de Educación de la Nación puesta al servicio de la formulación de proyectos y demandas que invadieron las escuelas y establecieron los tiempos y los ritmos de la reforma. La evaluación y la acreditación de las instituciones se transformaron en nuevos mecanismos de regulación y control por parte del Estado que transfirió los servicios educativos nacionales a las jurisdicciones. Hans Weiler (1996) argumenta que existe una estrecha relación entre evaluación y control que es difícil de conciliar con las políticas descentralizadoras. Tanto la descentralización como la evaluación están relacionadas con el ejercicio del poder y siempre existe la posibilidad de que el poder al que se renunciaría la descentralización pueda recuperarse mediante los sistemas de evaluación.

Otra de las formas que asumió la construcción de un sentido común favorable a los procesos de privatización en el terreno educativo estuvo vinculada con las propuestas de financiamiento a partir del subsidio la demanda y el establecimiento de las denominadas "escuelas charter". Estas últimas son caracterizadas como "escuelas públicas independientes", que no son fundadas por los ministerios sino por docentes, padres, organizaciones sin fines de lucro, corporaciones, etcétera y que no están reguladas por el control burocrático tradicional. Organizan su propio proyecto y son responsables por sus resultados. Son evaluadas por el estado y financiadas de acuerdo a la cantidad de alumnos que reciben. Son gratuitas y abiertas a todos los alumnos.¹⁶

La provincia de San Luis implementó una experiencia piloto similar al proyecto de las Escuelas Charter a través del denominado Régimen de Escuelas Experimentales, establecido por Decreto del Poder Ejecutivo Provincial.¹⁷ En el año 1999 se realizó la convocatoria pública para la licitación de los proyectos que comenzaron a implementarse en el año 2000. Whitty, Power y Halpin (1999), que analizaron experiencias de los países del primer mundo, señalan que hay pocas pruebas de que las escuelas autogestionadas utilicen sus recursos de un modo más eficaz para elevar el rendimiento de sus alumnos y que la financiación per cápita puede provocar no sólo incertidumbre financiera, sino también penalizar a las escuelas más necesitadas de recursos. De este modo pueden profundizarse los procesos de segmentación dentro del sistema educativo.

Las propuestas de arancelamiento de los estudios de grado en las Universidades Nacionales, el otorgamiento de premios a las escuelas "ganadoras" a partir del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad y las políticas de incentivos docentes en el ámbito universitario¹⁸ constituyeron otros de los tantos aspectos de la reforma que se inscribieron en una lógica privatizadora del sistema que han comenzado a redefinir el sentido histórico construido en torno a la educación pública.

En consecuencia, podemos sostener que comenzó a transitarse un camino tendiente a introducir la lógica empresarial en el sistema educativo, con el riesgo -tal como

lo advierte Angulo Rasco (1999)- de convertir a las escuelas en especies de unidades de producción que ofrecen el valor de sus servicios sometidas al control de calidad y a los ciudadanos en clientes que compran un servicio en un mercado competitivo.

A MODO DE CIERRE: EL DERECHO A LA EDUCACION Y EL EJERCICIO DE LA CIUDADANIA EN EL SISTEMA EDUCATIVO

La reforma educativa implementada en Argentina durante la última década ha configurado un nuevo escenario que redefinió el sentido histórico de la educación pública argentina vinculado con un modelo, que aún cuando no logró plasmar en la realidad, estuvo orientado por la concepción de la educación como un derecho de ciudadanía al servicio de un proyecto de integración social. Hoy este modelo se encuentra cuestionado en el contexto de una profunda crisis económica, social, política y cultural.

El Estado ha redefinido el papel que históricamente desempeñó en materia educativa en un proceso tendiente a privatizar la crisis e introducir la lógica del mercado en el espacio de lo público. De este modo se refuerza el carácter compulsivo y regresivo de los procesos de individualización que ponen en evidencia la fractura del lazo social con la consecuente ampliación de los márgenes de incertidumbre e inseguridad.

En este contexto, aún cuando desde la retórica oficial se señaló la centralidad del conocimiento como factor de competitividad, muchas de las medidas implementadas dan cuenta que la lógica economicista orientó en gran medida el proceso de reforma educativa. Por otra parte, la educación como política sectorial y focalizada ha funcionado atendiendo a los excluidos y marginados del modelo, pero en modo alguno ha demostrado constituirse en una alternativa orientada hacia aquellos principios universales que integren a todos los miembros de la sociedad desde la perspectiva de los derechos de los ciudadanos.

Sin duda las formas que desde el Estado y la sociedad pueden desplegarse para garantizar hoy el derecho a la educación son diferentes a las construidas en el pasado que estuvo signado por procesos de discriminación educativa. Pero la redefinición del sentido público de la educación desde los procesos de privatización y desde la lógica del mercado sólo puede contribuir a un modelo de fragmentación social. Tal como nos recuerda Carlos Vilas, una democracia sin ciudadanos es un proyecto político para la exclusión. En este sentido, la educación como un servicio y no como un derecho de ciudadanía es un proyecto político para la exclusión social. ♦♦

NOTAS

¹ De acuerdo con Robert Castell la forma negativa de individualismo se traduce en términos de carencia de consideración, de seguridad, de bienes asegurados y de lazos estables. "Expulsados de las antiguas estructuras (normativas y sociales) que definían la orientación de sus conductas y los dotaban de certezas, los sujetos se ven obligados a producir su acción en un contexto donde los márgenes de imprevisibilidad, contingencia e incertidumbre se amplían considerablemente"

(Svampa, 2000: 10). Mientras que algunos autores señalan que la dinámica de individualización de lo social da cuenta de la progresiva emancipación de los sujetos respecto de las estructuras; otros ponen de manifiesto el carácter deficitario del individualismo contemporáneo y en consecuencia de la crisis del lazo social.

² Llach proponía una "mutua fecundación entre Estado y mercado, para parir una nueva sociedad, con más Estado en el mercado y más mercado en el Estado. Más Estado en el mercado para que el desarrollo humano y el logro de una mayor equidad distributiva surjan más desde adentro de la propia sociedad y no "desde afuera", desde la mera coerción de un Estado exterior a ella que ha terminado siendo por esa exterioridad, poco efectivo y casi siempre, paternalista y clientelista. Por otro lado, debe haber más mercado en lo estatal para que los principios de libre elección, eficiencia en la asignación de recursos y progreso tecnológico se incorporen en la gestión de lo público, y muy especialmente del gasto público social." (Llach, 1997: 239)

³ Ver Minujin, A. 1992. "En la rodada". En: Minujin (comp.) *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres, efectos de la crisis en la sociedad Argentina*. Buenos Aires. UNICEFF-Losada.

⁴ A partir de la Ley Federal de Educación se estableció una nueva estructura académica: Educación Inicial (3 a 5 años, siendo obligatorio el último año); Educación General Básica (EGB) (obligatoria a partir de los 6 años de edad con una duración de 9 años dividida en tres ciclos); Educación Polimodal (3 años de duración); Educación Superior (profesional y académica de grado en instituciones Universitarias y no universitarias) y Educación Cuaternaria.

⁵ Ministerio de Educación (2000). *El tercer ciclo desde la mirada docente: avances y desafíos frente a la extensión de la obligatoriedad escolar*, Unidad de Investigaciones Educativas, Secretaría de Educación Básica.

⁶ Ministerio de Educación (2000). *Implementación y localización del tercer ciclo de EGB. Las prescripciones y su impacto en los actores institucionales*, Unidad de Investigaciones Educativas, Secretaría de Educación Básica.

⁷ Ver Balduzzi, J. y Suárez, M. 1999. "La implementación del octavo año en las escuelas bonaerenses". En: *Cuaderno de Informes de Investigación*. Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires (SUTEBA). Buenos Aires. N°1.

⁸ Una evaluación del Plan Social Educativo puede verse en: España, S. 2000. "Políticas sociales en América Latina. Mitos y realidades". En: *Revista Iberoamericana de Educación*, N°23, OEI.

⁹ Se ejecutó durante 7 años, con una inversión total de casi 1.000 millones de dólares en 16.000 escuelas de todo el país (España, 2000).

¹⁰ La conceptualización que subyace a la legislación sostiene que toda la educación es pública diferenciándose sólo en el tipo de gestión: estatal o privada. Al respecto ver la Ley Federal de Educación sancionada en 1993 y la Ley de Educación Superior sancionada en 1995.

¹¹ Birgin, A., Duschatzky, S y Dussel, I. 1999. "Las Instituciones de Formación Docente frente a la reforma: estrategias y configuraciones de la identidad", en: *Revista Propuesta Educativa*, Novedades Educativas, FLACSO, Buenos Aires, N°18.

¹² Experton, W. et al 1999. *Desafíos para la nueva etapa de la reforma educativa en Argentina*. Washington DC. Banco Mundial.

¹³ Vegas, E.; Pritchett y Experton, W. 1999. *Cómo atraer y retener docentes calificados en la Argentina: Impacto del nivel y la estructura de remuneración*, The World Bank, Latin America and the Caribbean Regional Office.

¹⁴ Las acciones fueron coordinadas desde la Red Federal de Formación Docente Continua.

¹⁵ Procesos semejantes puede observarse en el caso de la reforma brasilera. Al respecto ver Lopes de Freitas, Helena. "A reforma do Ensino Superior no campo da formação dos profissionais da educação básica: As políticas educacionais e o movimento dos educadores". En: *Revista Educação & Sociedade*, CEDES, Campinas, 1999, N°68.

¹⁶ Al respecto ver: Ciccioni, A. 1999. "El movimiento de las charter schools: una amenaza y una oportunidad para la educación pública argentina". En: *Revista Propuesta Educativa*, FLACSO, Buenos Aires, N°20.

¹⁷ El gobernador presentó un Proyecto de Ley para la implementación

de una experiencia piloto de Escuelas Charter que fue rechazado por la comunidad y finalmente se instala por un Decreto del Poder Ejecutivo. Resulta elocuente destacar que una propuesta tendiente a generar mayores niveles de participación en la comunidad se "imponga" por decreto.

Adriana Puiggrós sostiene como hipótesis para explicar el rechazo al Proyecto por parte de la comunidad educativa, el hecho de que abre la puerta para la apropiación de las escuelas públicas por parte de fundaciones o empresas privadas que deseen invertir con fines lucrativos y la posibilidad de que el gobierno provincial busque sacar del presupuesto los salarios docentes y finalmente el conjunto del sistema escolar. Ver Puiggrós, A. 1999 *Educación entre el acuerdo y la libertad. Propuestas para la educación del Siglo XXI*. Buenos Aires. Ariel.

¹⁸ Gentile (1997) señala que estos procesos de privatización educativa se asemejan a los procesos de privatización económica en tanto se vinculan con los mecanismos de redistribución regresiva que amplían los procesos de concentración del poder económico en sociedades cada vez más desiguales.

BIBLIOGRAFIA

Apple, M. 1997. "Política educativa y programa conservador en Estados Unidos". En: *Revista de Educación*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, N°313.

Azpiazu, D. y Nochteff, H. 1994. *El desarrollo ausente*. Buenos Aires. FLACSO, Tesis Norma.

Borón, A. 1999. "Pensamiento único y resignación política: los límites de una falsa coartada". En: Borón, Gambina y Minsburg (compiladores) *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO / EUDEBA.

Cámpora et al. 1996. *Hacia una escuela con mayor autonomía*. Buenos Aires. Grupo Sophia, Fundación Banco de Boston.

Coraggio, J.L. y Torres, M.R. 1997. *La educación según el banco mundial*. Buenos Aires. CEM / Miño Dávila editores.

Duschatzky, S. y Redondo, P. 2000. "Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas educativas". En: Duschatzky, S. (compiladora) *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires, Paidós.

Feldfeber, M. 2000. "Una transformación sin consenso. Apuntes sobre la política educativa del gobierno del presidente Menem (1989-1999)". En: *Revista Versiones*, Buenos Aires, UBA, N°11.

Fraser, N. 1994. "Reconsiderando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia existente". En: *Revista Entrepasados*. Buenos Aires, año IV, N°6.

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) (2000). *Una educación para el siglo XXI. Propuesta de reforma*, Buenos Aires, Centro de Estudios Públicos.

Gentili, P. 1998. *A falsificação do consenso. Simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*. Brasil. Editora Vozes.

Llach, J. 1997. *Otro siglo, otra Argentina. Una estrategia para el desarrollo económico y social nacida de la convertibilidad y de su historia*. Argentina. Ariel.

Lo Vuolo, R. et al. 1999. *La pobreza... de las políticas contra la pobreza*. Madrid. Miño y Dávila Editores / CIEPP.

Sthal, K. 1994. "Política social en América Latina. La privatización de la crisis". En: *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, N°131.

Svampa, M. (editora) 2000. *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*. Buenos Aires. UNGS, Editorial Biblos.

Tiramonti, G. 2001. *Modernización educativa de los 90. ¿El fin de la ilusión emancipatoria?* Buenos Aires. FLACSO, Temas Grupo Editorial.

Vilas, C. 1998. "Buscando al Leviatán: hipótesis sobre ciudadanía, desigualdad y democracia". En: Sader, E. (editor) *Democracia sin exclusiones no excluidos*, Venezuela, ALAS / CLACSO / UNESCO, Editorial Nueva Sociedad.

Weiler, H. 1996. "Enfoques comparados en descentralización educativa". En: Pereyra M. et al. *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*, Barcelona, Ediciones Pomares Corredor.

Whitty, G., Power, S. y Halpin, D. 1999. *La escuela, el estado y el mercado*. Madrid. Ediciones Morata y Fundación Paideia.