

Pablo Imen

La Escuela Pública Sitiada
Crítica de la Transformación Educativa

LA ESCUELA PÚBLICA SITIADA.

Crítica de la Transformación Educativa

Autor: Pablo Imen

Primera edición

Tirada: 1.000 ejemplares

©Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini

Ediciones del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos

Av. Corrientes 1543 (C1042AAB) Tel: (54-11) 5077 8080 – Buenos Aires – Argentina

www.centrocultural.coop

Director: Juan Carlos Junio

Consejo Editorial: Mario José Grabivker (coordinador) / Julio Gambina / Horacio López / Daniel Campione / Ana María Ramb / Susana Cella / José Luis Bournasell / Jorge Testero

Editor: José Luis Bournasell

Diseño original: Claudio Medín

Corrección: Itatí Rolleri

Producción: Cooperativa de Trabajo Cultural El Farol C.L.

Diagramación: Yolanda Padilla - e-mail: yolandapucci@yahoo.com.ar

Películas e impresión: Gráfica VIC-NA Soc. de Hecho

Rondeau 1651 Ciudad de Buenos Aires

Editado en Argentina

© Del autor.

Todos los derechos reservados.

Esta publicación puede ser reproducida gráficamente hasta 1.000 palabras, citando la fuente. No puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada en, o transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin permiso previo por escrito de la editorial y/o autor, autores, derechohabientes, según el caso.

Hecho el depósito Ley 11.723

I.S.B.N 950-860-173-6

Índice

Agradecimientos	7
Prólogo	9
Introducción	13
SECCIÓN I	
NOTAS SOBRE EL PROYECTO DE LA NUEVA DERECHA	19
Capítulo I - Cosmovisión neoliberal. Categorías básicas	21
Capítulo II - El orden capitalista y el Estado	35
Capítulo III - Las Políticas Educativas (neo)liberales	65
Capítulo IV - Propuestas de política educativa de los Organismos Internacionales	71
SECCIÓN II	
LAS POLÍTICAS Y LOS PRIMEROS BALANCES	97
Capítulo V - Indicadores de sentido e instrumentos de la política educativa concreta	99
Capítulo VI - Reforma Educativa: miradas contrapuestas	159
SECCIÓN III	
DEBATES SOBRE LO PÚBLICO Y LA EDUCACIÓN PÚBLICA	195
Capítulo VII - Capitalismo y educación pública	197
Capítulo VIII- A modo de epílogo: de balances y perspectivas	238
Bibliografía General	245

A mi padre Mauricio (que sigue conmigo) y a mi madre Julia quienes me enseñaron el camino de la lucha, la alegría y la esperanza.

A mis hijos Nicolás, Esteban e Iván, retoños de hombres libres y razón esencial de mi existencia.

A Floreal Gorini, entrañable maestro y compañero en el proyecto de construir sueños y futuros mejores.

A los oprimidos del mundo, privados del pan y las rosas

Agradecimientos

Este libro se pone en circulación en un momento trascendental de nuestra sociedad, cuando son cuestionadas todas las premisas que sustentaron las políticas educativas neoliberales desde los noventa, sin cambios de fondo hasta estos días de promesas incumplidas. Es, vale señalar, un instrumento para la lucha que aspira a una crítica rigurosa y fundamentada de los supuestos, los discursos y las acciones que contribuyeron a la profundización de la desigualdad educativa. Éste es su alcance y también su límite.

Como corresponde asumir siempre que tomamos la palabra, las faltas y errores por las afirmaciones son de mi absoluta responsabilidad.

No obstante, los méritos de estas páginas tendrán que distribuirse un poco más equitativamente entre mis maestros y mis compañeros, que estuvieron presentes a lo largo del proceso que permitió llegar a esta producción. Pido anticipadamente disculpas por las omisiones en que posiblemente incurra, injusticia que lamento y no puedo, sin embargo, evitar.

Quiero mencionar en primera instancia a Norma Paviglianiti, quien me introdujo en el campo de la política educativa y que hace casi una década que, no estando entre nosotros, es para mí una marca y un modelo de compromiso en la producción de conocimiento crítico. Propongo que en su nombre quede inscripto también mi reconocimiento a la Universidad Pública de Buenos Aires, que aún en crisis y teniendo tantas deudas que pagar (especialmente a los sectores populares) tanto me dio.

Mis compañeros del Departamento de Educación del CCC –con la valiosa colaboración de Marta Lacour, Malena Ladizesky y Julieta Armella– han sido en estos años un estímulo para pensar, para preguntarnos y para ensayar respuestas que alumbren posibles caminos para una educación liberadora.

Amanda Toubes, Myriam Felfdeber, María Teresa Sirvent, Susana Vior, María Teresa Basilio, Ana Lorenzo, Oscar Graizer, Sandra Llosa, Rogelio De Leonardi, Silvio Granovsky y Benito Brusser fueron entrañables maestros y compañeros con quienes acordando y disintiendo participamos de espacios comunes de resistencia y construcción.

La resistencia política, social y educativa del Comahue dejó en mí profundas huellas que quiero expresar especialmente en la gratitud hacia Edgardo Datri, Juan José González, Nano Balbo y María Trppin.

A los estudiantes –muchos de ellos trabajadores de la educación–, con quienes en estos años compartí un conocimiento colectivamente ela-

borado, cuyas provocaciones e interrogantes fueron invalorable instrumentos para pensar y comprender una realidad a menudo esquiva a teorizaciones y esquemas.

A los lectores, en fin, con la esperanza de que estas palabras contribuyan a convertirse en fuerza material y ética para transformar la educación y el mundo con un sentido de dignidad, igualdad y participación sin exclusiones.

Prólogo

La aparente infalibilidad de la globalización choca con la terca desobediencia de la realidad. Al mismo tiempo que el neoliberalismo lleva adelante su guerra mundial, en todo el planeta se van formando grupos de inconformes, núcleos de rebeldes. El imperio de las bolsas financieras enfrenta la rebeldía de las bolsas de resistencia. Sí, bolsas. De todos los tamaños, de diferentes colores, de las formas más variadas. Su única semejanza es su resistirse al ‘nuevo orden mundial’ y al crimen contra la humanidad que conlleva la guerra neoliberal (*Siete piezas sueltas del rompecabezas mundial*. Subcomandante Marcos).

El libro de Pablo Imen se posiciona en un terreno de disputa: la disputa del sentido. En el marco de la globalización fragmentada y frente a la Dictadura del Pensamiento Único, el libro aborda una crítica de los sentidos y valores que orientan las políticas educativas, y en especial los mecanismos de distribución y apropiación de conocimientos. Desde allí, el trabajo plantea la discusión sobre las luchas que se registran en torno al conocimiento en el marco de las sociedades capitalistas actuales.

La preocupación, en las propias palabras del autor, es poner a discusión “algunas cuestiones soslayadas por el poder político y los intereses minoritarios de privilegio”, desde “una perspectiva que se asienta en la tradición marxista y reivindica la necesidad de pensar, decir, hacer y sentir una educación emancipatoria para la igualdad y al servicio de las mayorías populares”. Este es tanto el punto de partida como el horizonte que orienta las preocupaciones centrales del libro.

El aporte central del trabajo es el cuestionamiento de los supuestos sobre los que se asentaron las políticas de reforma de los '90 orientadas por la lógica neoliberal así como de los mecanismos de regulación y control del sistema educativo instalados a partir de la sanción de la Ley de Transferencia y de la Ley Federal de Educación, en el contexto de reforma del Estado y con el trasfondo de la aplicación de políticas de ajuste estructural desde mediados de la década del '70.

El libro analiza el papel que cumple la educación en la reconversión del sistema capitalista en el contexto de las mutaciones de un Estado de Bienestar, con las particularidades que asumió en América Latina, a un Estado Asistencial y Penal. En materia educativa describe el pasaje de modelo de Estado Educador al de un Estado Evaluador. Desde esta perspectiva intenta darle visibilidad a la “mano invisible” del mercado, dando cuenta del pensamiento y de los mecanismos a través de los cuales se intentó y se intenta imponer el proyecto neoliberal. Este proyecto constituye, tal como lo señaló Gimeno Sacristán (1998) una nueva metanarrativa que en una sociedad sin utopías enlaza en sus propuestas educativas a los nuevos liberales con los vie-

jos conservadores. El neoliberalismo constituye un orden regulador alternativo en el que se mezclan nuevos argumentos y dispositivos con propuestas premodernas.

Una de las consecuencias más visibles de las transformaciones operadas a partir del proceso de reforma de los '90 es el hecho de recuperar reivindicaciones históricas de los sectores progresistas tales como la autonomía y la descentralización, o la relevancia y la calidad de los aprendizajes, para dotarlas de nuevos sentidos que devienen del ajuste fiscal y de la expansión de la lógica de mercado en órbitas anteriormente reservadas al Estado y en la formulación, implementación, control y evaluación de las políticas públicas.

Desde un modelo *top down* (de arriba hacia abajo), las reformas fueron impulsadas a través de un conjunto de instrumentos legales que definieron el marco para una implementación de corte tecnocrático y sin consenso; hecho que generó diversas resistencias y miradas contrapuestas acerca de la marcha y las consecuencias de la autodenominada Transformación Educativa.

Otro aspecto a destacar del libro es el análisis pormenorizado que realiza de las recomendaciones de política del Banco Mundial formuladas para nuestro país, que constituye el ejemplo paradigmático que le permite reconstruir el modelo de mercado que la lógica neoliberal pretende imponer. Las condicionalidades impuestas sobre el círculo vicioso del endeudamiento del país, particularmente durante la década del '90, constituyeron el marco dentro del cual los expertos locales diseñaron gran parte de la estrategia reformista.

La construcción de nuevos sentidos para la educación pública en Argentina constituye otra de las consecuencias de un proceso a través del cual el Estado fue desresponsabilizándose de la garantía del derecho a la educación, trasladando la responsabilidad a las instituciones, a las familias y a los sujetos.

Contra el pensamiento único y el sentido común que el neoliberalismo intenta imponer, el libro llama a no aceptar la historia como dada, a reposicionar la centralidad de la política y a constituirse en un espacio de resistencia que junto a otras "bolsas" se oponga a la mercantilización de la educación que la actual fase del capitalismo supone.

Este trabajo también discute el papel de la educación pública y de la escuela pública en el marco del desarrollo del capitalismo, presentando concepciones contrapuestas acerca la construcción ese ámbito específico. A la par que presenta las críticas a la noción burguesa de la esfera pública, analiza su complejidad y articulación con el ejercicio de la ciudadanía, desmitificando el pasado del sistema educativo argentino, signado por la desigualdad. Asimismo propone reconstruir las consecuencias de la reforma neoliberal en términos de reconceptualización de la escuela pública.

No es una mirada nostálgica sobre el pasado, un pasado que por otra parte, tratándose de la sociedad capitalista ha estado signado por la desigual distribución y apropiación de los conocimientos. Por el contrario, el libro se formula “como un insumo para dar batalla en defensa de una educación pública y popular capaz de contribuir a la emancipación social y política de nuestras mayorías sociales”.

En palabras del escritor inglés John Berger, “El acto de resistencia no significa sólo negarse a aceptar el absurdo de la imagen del mundo que se nos ofrece, sino denunciarlo. Y cuando el infierno es denunciado desde adentro, deja de ser infierno”.

Myriam Feldfeber, agosto de 2005

Introducción

Luego del sismo del 19 y 20 de diciembre de 2001 comienzan a hacerse visibles los efectos reales de casi treinta años de neoliberalismo en Argentina.

A más de una década de Transformación Educativa, esta producción apunta a contribuir a un balance crítico de los supuestos sobre los que se montó y sobre los dispositivos inaugurados por la política educativa desarrollada a partir de los años noventa.

En el escenario educativo actual se levantan voces que cuestionan esa política, así como otras que, en sentido contrario, defienden lo actuado. En todo caso, la caracterización de éxito o fracaso de la Transformación Educativa constituye una tarea que requiere primero elucidar cuáles fueron los fines propuestos, y si tales fines (más o menos explícitos) se plasmaron en realidades.

El balance, pues, es cuanto menos conflictivo.

Este libro, en todo caso, se formula como un insumo para dar la batalla en defensa de una educación pública y popular capaz de contribuir a la emancipación social y política de nuestras mayorías sociales.

Los discursos oficiales de la política defendieron la Ley Federal de Educación como sostén legal cuya aplicación permitiría resolver un proceso de modernización educativa capaz de superar la crisis generalizada de la escuela pública, de lograr la inclusión universal (al menos en lo referido a la educación básica), de asegurar una calidad elevada (entendida como apropiación de conocimientos), de formar personas *empleables*, de desburocratizar la enseñanza, de lograr docentes más comprometidos, de hacer más equitativa la educación pública, de otorgarle al Estado un rol central en la definición de esas políticas y la evaluación de los procesos, de vigilar y castigar o premiar los esfuerzos y los resultados.

Detrás de esas formulaciones se esconden supuestos y perspectivas a veces no explicitados.

Para las izquierdas, esta política fue el acompañamiento en el terreno educativo del modelo neoliberal iniciado a sangre y fuego en la dictadura y continuado, no sin tensiones, por otros medios por gobiernos constitucionales.

La argumentación que sostiene la reivindicación reformista por parte de Susana Decibe se expresó en su artículo “Continuar la Reforma Educativa”. En esa columna de opinión, publicada por el matutino *Clarín* el miércoles 3 de marzo de 2004, la ex ministra Decibe –con la misma prepotencia que esgrimió en sus días de timonel reformista– comienza valorizando la implementación de la política educativa a partir de la descalificación en bloque del pasado.

Para ella, los críticos de la reforma son nostálgicos que “tal vez nos estén sugiriendo volver a la escuela de los ochenta y al sistema educativo que nos dejó la dictadura”. Este interesante procedimiento discursivo justifica la acción reformista a partir de la descalificación del pasado. Frente a la crisis de ese pasado ignominioso, parece alertarnos la ex funcionaria, ofrecemos como alternativa la política de los noventa.

Cabe acotar que las críticas que se esgrimieron tanto desde el campo oficial como de la comunidad educativa en los ochenta a la política educativa dictatorial no dejan lugar a dudas respecto de las considerables diferencias entre el gobierno genocida y el régimen constitucional que le sucedió.

A continuación, la ex ministra acuerda con evaluar los efectos de la Ley Federal de Educación, pero bien pronto nos marca los límites de aquello que debe balancearse: se trata de mostrar “cómo, en qué condiciones, y quiénes son los responsables de la aplicación o no de cada uno de los instrumentos de política creados y acordados federalmente en el marco de la ley”. Conviene señalar entonces qué es aquello de lo que no debemos hablar en la perspectiva de la ex funcionaria.

No debemos hablar del sentido de la política educativa desarrollada en el contexto de un gobierno expresamente autoproclamado defensor de las fórmulas del Consenso de Washington: privatización, apertura, competencia, ajuste estructural, disciplina laboral, y otros etcéteras, algunos de los cuales abordaremos más adelante.

No debemos hablar de los supuestos que sustentan la reforma.

No debemos hablar de los instrumentos legales y políticos que indujeron su aplicación autoritaria y tecnocrática.

No debemos hablar de sus condiciones concretas de aplicación, ni de las condiciones concretas en que los docentes fueron apaleados en nombre de la modernización educativa.

No debemos hablar de sus efectos en términos de desigualdad o igualdad educativa, pues de lo que se trata es de impulsar la eficacia, la competencia y el logro de resultados.

Dicho de otra manera: debemos discutir si cada quien cumplió su papel en la aplicación de una política que la ex ministra reivindica como incuestionable.

Sus defensas no son del todo consistentes. Si bien afirma que miles de jóvenes que antes no ingresaban al nivel secundario hoy están en las escuelas, por lo cual el incremento de la matrícula es un dato objetivo, otra cuestión es en qué condiciones y para qué objetivos se produjo la expansión cuantitativa en el sistema.

Sobre este punto, hay voces que dan una interpretación distinta.

Un trabajo elaborado por la Escuela Marina Vilte de CTERA llega a una conclusión divergente. Allí se señala que: “El gobierno sostenía hasta antes de la crisis (del 2001) que el mayor logro de la 'Transformación Educativa' era haber incorporado un millón de alumnos, antes excluidos. Un análisis más profundo nos muestra que en realidad la expansión del sistema es una tendencia histórica de crecimiento de la enseñanza, que en verdad tuvo un crecimiento mayor en la década del '70 y de los '80 que en los '90, y que tampoco este crecimiento puede atribuirse sólo a las políticas educativas estatales, sino que intervienen un conjunto de factores de orden social, económico, cultural, demográfico, político”. En todo caso, hay visiones contradictorias sobre la base de los mismos números.

La audaz afirmación de Decibe, según la cual “las escuelas tienen más recursos para enseñar, que miles de jóvenes están muy motivados y participan en valiosos y hasta premiados proyectos”, se da de bruces con la realidad desalentadora de escuelas pobladas por múltiples pobrezas y con los desalienantes que provocan procesos de violencia estructural, social y doméstica.

De algunas de aquellas cosas de las que no habla la ex ministra (y de lo que se sustrajo a la deliberación pública en estos años por parte del poder político, el conocimiento experto y la mayoría de los medios oficiosos de comunicación) vamos a hablar en este trabajo.

El gobierno de Néstor Kirchner tuvo el mérito discursivo de proclamarse distinto, ocupado –según reafirma una y otra vez en sus intervenciones– en la defensa de los intereses nacionales y populares, algo que hace mucho tiempo no se escuchaba de boca de un funcionario público. En los hechos –y nos interesa referirnos a los de la educación– el contraste entre el decir y el hacer es notable, destacándose el Poder Ejecutivo por la asombrosa inercia que caracterizó hasta hoy al Ministro de Educación.

¹ Vázquez, Silvia *et al.*, “Prioridades para la construcción de políticas educativas públicas. Descripción de necesidades históricas agravadas por la profundización de la desigualdad y la exclusión”. *Página 12*, febrero 2004.

Esperamos que las líneas que siguen expresen las razones que nos lleven a reclamar otra política educativa.

A más de diez años de la sanción y aplicación de la Ley Federal de Educación, es imprescindible que ésta sea reexaminada. Algunas de las cuestiones soslayadas por el poder político y los intereses minoritarios del privilegio serán retomados aquí desde una perspectiva que se asienta en la tradición marxista y reivindica la necesidad de pensar, decir, hacer y sentir una educación emancipatoria, para la igualdad y al servicio de las mayorías populares.

La crítica esbozada en este libro a las políticas neoliberales, que resumen quince años de trabajo sobre el tema, docencia con docentes y trabajo de campo a propósito de la década del noventa, no se posiciona en un lugar nostálgico de reivindicación del pasado. Dicho de otro modo: no hay manera de volver a un pasado que, además, fue un pasado de desigualdad.

Esta afirmación nos introduce en una situación problemática. Como bien señala Myriam Feldfeber, el estudio de las relaciones entre pasado y presente, así como la confrontación entre las críticas de la pedagogía crítica en los setenta y la de los noventa genera interesantes contrapuntos que pueden llevar a encerronas teóricas y políticas:

Cuando en la década de los 70, las teorías denominadas ‘reproductivistas’ denunciaron a la escuela capitalista como espacio de reproducción y legitimación de las desigualdades sociales, las críticas a la escuela pública se centraron en la imposición de los intereses de las clases dominantes y de un orden social injusto por medio de los aparatos ideológicos del Estado, entre los cuales el sistema educativo ocupa un lugar destacado.

Hoy, los cuestionamientos a la escuela pública a cargo del Estado, desde quienes de modo directo o indirecto impulsan su privatización, no intentan en modo alguno transitar un camino de superación de la desigualdad social y de transformación de un orden social injusto. En tanto, la escuela pública, con sus límites, contradicciones y promesas incumplidas, se ha constituido en un espacio para la materialización del derecho a la educación y ha significado un freno a los intereses del mercado, los proyectos de reforma orientados por la lógica neoliberal intentan reestructurar el sistema educativo sobre nuevas bases.²

Este trabajo tendrá una primera sección donde se analizarán supuestos y las propuestas educativas de la Nueva Derecha, así como algunas de las transformaciones operadas en el gobierno y en los modos de gestión del Estado capitalista que redefinieron las relaciones entre economía, Estado y sociedad.

² Feldfeber, Myriam (comp.). *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo. ¿Existe un espacio público no estatal?* Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires, 2003, 1ª edición.

En el capítulo 1 avanzamos en la caracterización de las categorías básicas de la concepción neoliberal. Comprender su visión del mundo aparece como requisito central para captar los sentidos de sus propuestas educativas.

En el capítulo 2 profundizamos el análisis de las configuraciones del orden capitalista, considerando a la vez las dimensiones conceptual (referidas a discutir qué entendemos por capitalismo) e histórica (recorriendo sus modificaciones especialmente en el contexto del siglo XX), haciendo especial hincapié en las mutaciones operadas en el Estado, entendido como aparato de dominación, red institucional y territorio de lucha.

En el tercer capítulo se sistematizan los posicionamientos de los Organismos Internacionales orientados a regular las políticas educativas. Se trabaja sobre las propuestas del Banco Mundial y un trabajo conjunto de CEPAL y UNESCO, orientadas a la construcción de un modelo de mercado en distintos lenguajes aunque a partir de similares prioridades.

Una segunda sección remitirá a Políticas, analizando los instrumentos legales y otros dispositivos de control y regulación del sistema educativo en los noventa. Contendrá, además de una exposición detallada, las críticas sustantivas a esas políticas.

En los capítulos cuarto y quinto nos introduciremos en las herramientas discursivas y otros dispositivos para la aplicación de la reforma neoliberal cuya expresión normativa fue la Ley Federal de Educación.

En el capítulo seis avanzamos en un balance realizado por actores institucionales interesados en la aplicación de la Transformación Educativa. Tanto desde la perspectiva del bloque dominante como desde el punto de vista de los sectores populares, se avanza en una primera aproximación sobre los efectos de la reforma educativa desarrollada en el período analizado.

En esta sección, se van a contraponer balances preliminares de la reforma educativa desde puntos de vista confrontados. En el caso de la perspectiva del bloque subalterno, nos concentramos en entrevistas realizadas a dirigentes de ADEMYS (Asociación de Docentes de Enseñanza Media y Superior) que ocuparon posiciones de dirección en el sindicato en los años noventa, cuando la reforma fue diseñada e implementada. No constituyen sino una porción del posicionamiento de la docencia que consideramos relevante (aunque vale señalar que el universo de los resistentes fue muy extenso y complejo). Privilegiamos su palabra por ser una de las organizaciones más refractarias a la reforma neoliberal en sus dichos y en sus actos.

Una última va a referir a cuestiones vinculadas al espacio público, retomando viejos y nuevos debates. Se trata de sistematizar algunos aportes críticos al concepto de esfera pública burguesa y aportar un enfoque que contribuya a expandir el espacio de lo público. Retomando los dilemas reflejados en

la cita de Feldfeber, intentamos construir algunas pistas y preguntas para contribuir a refundar el espacio público. El capítulo VII abre un extenso y profundo tratamiento a la cuestión de la educación pública como un intento de centrarnos en un lugar de conflicto nodal frente a los embates neoliberales.

Un libro puede, para finalizar esta introducción, servir para muchas cosas. Puede abrir las cabezas y los corazones, puede ayudar a reflexionar sobre las propias prácticas. Puede convertirse en un objeto cosificado sembrador de nuevos dogmas y exclusiones.

Aspiro que las líneas que siguen sean provocaciones para un pensar, un decir y un hacer profundamente transformador, en un sentido de mayor justicia, libertad e igualdad. No está en mis manos garantizarlo. No puedo afirmar el destino que tendrá este libro, pero prefiero confesar su sentido desde mis propias intenciones: avanzar en la crítica, sostener los propios sueños, insistir en el camino del encuentro y en la tozuda voluntad de superar este orden social criminal. También de esto se trata.

Darcy Ribeiro refleja en las líneas que siguen, con claridad meridiana, el desafío de esta hora:

¿Dónde está la intelectualidad iracunda que se haga voz de este pueblo famélico? ¿Dónde están las militancias políticas que armen a los latinoamericanos de una conciencia crítica esclarecida sobre nuestros problemas y decidida a pasar para atrás tantos siglos de padecimiento? Frente al silencio ruidoso de esas voces de indignación, lo que prevalece es el entorpecimiento producido por los medios. Y la inclinación casi irresistible de tantos subintelectuales de culpar a los negros por el atraso en que están enlodados, de culpar a los pobres por su miseria; de culpar a los niños del pueblo por su fracaso en la escuela; de atribuir el hambre a la imprudencia de la población; de acusar a los enfermos como culpables de sus males por falta de higiene o negligencia... Lo que nos sobra en estos tristes días son las voces de irresponsables, sólo sensibles a los intereses minoritarios y a las razones del lucro.³

Recogemos en estas líneas el guante lanzado por Darcy Ribeiro. Se trata de sostener la apuesta por aquellos sueños que, desde la crítica, van empeñados en este escrito para ayudar a alumbrar otros futuros.

³ Ribeiro, Darcy. "O Povo Latino-americano". En: *Carta: falas, reflexoes, memórias*, N° 2, Brasilia, 1991. Citado en Argumedo, Alcira. *Los silencios y las voces en América Latina. Notas sobre el Pensamiento Nacional y Popular*. Ediciones del Pensamiento Nacional-Colihue, Buenos Aires, 2000, p. 333, 5ª reimpresión.

Sección I

Notas sobre el proyecto de la Nueva Derecha

Capítulo I

Cosmovisión neoliberal. Categorías básicas

La crisis orgánica del orden capitalista en las primeras dos décadas del siglo XX tuvo como alternativas la emergencia de los fascismos, las revoluciones socialistas y, finalmente, la recomposición del bloque histórico a través de los denominados capitalismo de bienestar o Estados de Bienestar que –a partir de un optimismo histórico desbordante– anunciaba la posibilidad de un horizonte de paz y desarrollo.

El sueño de un capitalismo humanizado en la posguerra de los 40, fundado en la economía keynesiana y en una perspectiva –antes discursiva que efectiva– sobre la ciudadanía y los derechos sociales de todos, se hizo añicos a mediados de los setenta, cuando la amenaza de una nueva crisis orgánica del orden burgués parecía configurar el último acto de una catástrofe anunciada.

La crisis del capitalismo democrático no condujo sin embargo al temido o esperado reemplazo por el modelo de los socialismos reales.

Por el contrario, la clase dominante, sus intelectuales, sus voceros elevaron al rango de política de Estado un nuevo proyecto –que trascendía largamente un mero plan de gobierno– involucrando valores, discursos y prácticas que legitimaron hasta hoy la centralidad del mercado, la inevitabilidad del egoísmo y la desigualdad, la invalidez del Estado como promotor de la distribución más equitativa de la riqueza y el conocimiento.

En términos de Santi Di Pol:

Lo que caracteriza a la postura neoliberal es la convicción de que esta política económica es sólo la parte inicial de un plan más vasto y orgánico dirigido a limitar a los sectores de intervención del gobierno y a desarrollar la libertad de mercado.⁴

El *uso capitalista de la crisis* que se indujo en este período histórico tuvo –tiene– efectos duraderos en la reconfiguración de las sociedades nacionales y del propio orden mundial. Lejos de constituirse como una novedad de la última hora, el armazón ideológico del neoliberalismo se construyó desde fines de la década del treinta. Sus creadores, audaces y tozudos, lograron impo-

⁴ Di Pol, Redi Santi, “Educación, libertad y eficiencia en el pensamiento y en los programas del neoliberalismo”. Material bibliográfico de la cátedra de Política Educacional, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

ner una visión del mundo que se tradujo, décadas más tarde, en políticas de Estado promovidas en todas las latitudes, aunque no del mismo modo ni por los mismos medios.

Nos interesará a continuación desarrollar algunos elementos centrales de los valores, supuestos, principios que sustentan los principales intelectuales de esta corriente.

1.1. NOTAS IDEOLÓGICAS

No esperamos nuestro sustento de la generosidad del carnicero, del cervecero o del panadero; lo esperamos del cuidado que ellos tienen en su propio interés. No nos dirigimos a su sentimiento humanitario, sino a su egoísmo, y jamás les hablamos de nuestras necesidades, sino de las ventajas que ellos lograrán. Si exceptuamos a los mendigos, nadie quiere depender fundamentalmente de la generosidad de sus conciudadanos.

Esta cita cristalina tomada por Milton y Rose Friedman de Adam Smith y transcrita en su libro *Libertad de elegir* constituye una muestra palmaria, en primer término, de los nexos entre liberalismo viejo y nuevo. Vale señalar que, sin embargo, el liberalismo y el neoliberalismo difieren no sólo porque fueron elaborados en contextos históricos muy distintos, sino porque hay tópicos en los que registran notables diferencias. Este trabajo fue publicado a fines de los 50 y expresa los lineamientos centrales del programa neoliberal.

El individuo es resaltado como juez supremo de sus fines y el lugar de la libertad –*libertad* definida desde el punto de vista del consumidor– es puesta en el punto culminante de la escala de valores neoliberales.

En este sentido, para los neoliberales cada quien es lo que es por el azar, la herencia y las decisiones de cada uno. Estos factores constituirían la trílogía del destino individual: “La cantidad de uno y otro recurso que posee cada uno de nosotros es en parte resultado del azar, y en parte de nuestra propia elección o de la ajena. El azar determina nuestros genes y, a través de ellos, afecta nuestras capacidades físicas y mentales. El azar señala la clase de familia y el contexto cultural en el que nacemos y, consecuentemente, nuestras oportunidades para desarrollar nuestra capacidad física y mental. (...) Pero también la decisión personal desempeña un importante papel”.⁵

Desde aquí, los Friedman advierten sobre el potencial conflicto entre *libertad e igualdad*: “Igualdad y libertad eran dos aspectos de un mismo valor básico: que cada individuo debe ser considerado como un fin en sí mismo. En los Estados Unidos ha surgido un sentido de igualdad muy diferente en las úl-

⁵ Friedman, M. y R. *Libertad de elegir*. Editorial Planeta –Agostini, Buenos Aires, 1993, pág. 41.

timas décadas: igualdad de resultados. Todos deben tener el mismo nivel de vida o de ingresos, todos deben terminar la carrera a la vez. La igualdad de resultados está en clara contradicción con la libertad”.⁶

A partir de la defensa cerrada del egoísmo, la competencia y la idea de que cada quien es artífice de su destino, la desigualdad aparece como un fenómeno inexorable de la condición humana, de sus sociedades.

El camino emprendido por la humanidad es caracterizado como la sumatoria del esfuerzo de los exitosos, siempre pocos pero capaces de marcar el camino. La *equidad* es, por tanto, fuertemente criticada por Milton y Rose Friedman al desnaturalizar los procesos de construcción de futuro: “(...) si lo que las personas tienen está determinado por la ‘equidad’ y no por lo que producen, ¿de dónde provendrán las recompensas?, ¿qué incentivos hay para trabajar y producir? (...) La vida no es equitativa. La creencia de que el estado puede rectificar lo que la naturaleza ha producido resulta tentadora. (...) El sistema en que las personas toman sus propias decisiones –y sufren la mayor parte de las consecuencias de estas– es el que ha prevalecido mayoritariamente en nuestra historia. Es el procedimiento que estimuló a los Henry Ford, a los Thomas Alva Edison, a los George Eastman, a los John D. Rockefeller (...) para que transformaran nuestra sociedad en los dos últimos siglos. (...) Desde luego, a lo largo del camino hubo muchos perdedores; probablemente más perdedores que ganadores. No recordamos sus nombres. Pero en la mayoría de los casos sabían muy bien lo que hacían. Sabían que aceptaban riesgos. Y, ganadores o perdedores, la sociedad en su conjunto se benefició de la voluntad de correr esos riesgos”.⁷

Una nota relevante de la corriente neoliberal es su ataque a las perspectivas historicistas, y su implícita idea de la posibilidad de las grandes causas. Expresamente Popper se declara enemigo del historicismo y las causas que llaman a redimir a la humanidad a través de cambios revolucionarios. Señala que “El esteticismo y el radicalismo deben conducirnos, forzosamente, a rechazar la razón y a reemplazarla por una desenfrenada esperanza de milagros políticos. (...) Aun inspirados por las mejores intenciones de traer el cielo a la tierra, sólo conseguiremos convertirla en un infierno, ese infierno que sólo el hombre es capaz de preparar para sus semejantes”.⁸

En un mismo sentido, propone derogar la idea de felicidad y sugerir en su lugar la idea de reducir el sufrimiento: “En lugar de pedir la mayor felicidad para el mayor número, deberemos conformarnos, más modestamente, con la menor cantidad de sufrimiento para todos, exigiendo, además, que ese su-

⁶ Friedman, M. y R., *op. cit.*, pág. 186.

⁷ Friedman, M. y R., *op. cit.*, págs. 193-197-198.

⁸ Popper, K. *La sociedad abierta y sus enemigos*. Ediciones Orbis, Hyspamérica, Buenos Aires, 1985, pág. 166.

frimiento inevitable –como, por ejemplo, el hambre en épocas de escasez de alimentos– se distribuya en la forma más equitativa posible”.⁹

Opone la “ingeniería social utópica” a la “ingeniería social gradual”. Mientras la primera remite a imposibles sueños de grandes transformaciones que conducen al infierno; la segunda, en cambio, opera en el nivel de las instituciones y favorece los cambios pequeños y posibles que harán la vida más habitable.

Este llamado a una dinámica social individualista reaccionaria y a la expansión de las relaciones de competencia es concomitante con la maximización de la economía de mercado y la reducción de la política –en el mejor de los casos– a un mecanismo procedimental para elegir a quienes asegurarán la acumulación capitalista y la legitimidad del orden. En muchas de sus obras, la democracia es severamente cuestionada por estos autores como un ámbito autoritario e ineficiente.

El neoliberalismo, definido como proyecto integral y orgánico de la clase dominante fue reconvertido como política de Estado desde mediados de los setenta. Ana María Ezcurra analiza los contenidos centrales del neoliberalismo desde una perspectiva crítica del mismo:

[La] *básica*, de raigambre neoclásica, es que el **mercado** constituye el mejor instrumento, el más eficaz para la asignación de recursos y la satisfacción de necesidades. Un mecanismo de autorregulación que conduciría al óptimo social y que, por ello, resultaría intrínsecamente superior. Por eso, dicha ortodoxia exaltó las virtudes de un Estado mínimo e impugnó vivamente al Estado de Bienestar y, en general, al *Estado como dispositivo de redistribución* en beneficio de las clases desfavorecidas. Aquella tesis operó como principio *rector*, organizador del conjunto doctrinario. (...) Sobre esa base, el neoliberalismo originario planteó una *agenda de políticas* con cuatro ideas-fuerza clave:

- ❑ La promoción de un *maximum* de **crecimiento económico** (de libre mercado) como objetivo prioritario;
- ❑ A su turno, tal propósito demandaría un **aumento** de la **tasa de ganancia** del capital privado y, para ello,
- ❑ Se requeriría una **reducción** de los **costos salariales**, una **merma** en el **costo de la fuerza de trabajo**, una bandera neoliberal *decisiva y distintiva* que, además,
- ❑ Condujo al auspicio de una firme **contención** del **gasto público social**.¹⁰

En rigor, estas ideas y estas políticas conspiraban contra la expansión del gasto social, y como es de suponer, la educación no fue inmune a los nuevos vientos derechistas en el mundo.

⁹ Popper, K., *op. cit.*, pág. 290.

¹⁰ Ezcurra, Ana María. ¿Qué es el neoliberalismo? Evolución y límites de un modelo excluyente. Lugar Editorial-Ideas, Buenos Aires, 1998, págs. 14-15.

1.2. LA CUESTIÓN EDUCATIVA

Para este período histórico neoliberal, la interpelación a cada individuo como responsable exclusivo de su destino, aplicable para cada práctica social, encuentra también ecos en las concepciones educativas elaboradas por la Nueva Derecha.

En educación se presupone la búsqueda de variantes que confluyan en un mismo sentido: la salvaguarda de la *libertad individual* para que el consumidor pueda *elegir libremente* su opción. Muchos de los intelectuales más representativos de esta corriente advierten contra los modos de adoctrinamiento posibles en sistemas educativos estatales como un riesgo a aventar. Tal es el planteo de Von Mises, que en los treinta ya había denunciado el papel conservador de la escuela en la transmisión de valores y doctrinas.

La acusación principal recae en el Estado, por su carácter de interventor que amenaza tanto la libertad como el pluralismo cultural. Sí se admite, a modo de concesión, que el Estado asegure algún modo de participación para el logro de una convivencia pacífica.

También se acepta que la enseñanza obligatoria debe tener un carácter gratuito o, para ser más exacto, no arancelado.

Hayek, referente de la perspectiva neoliberal, es escéptico sobre cierta igualdad de oportunidades, pues cree que la masificación de los niveles no obligatorios puede generar una nivelación a la baja de las capacidades y potencialidades individuales. Dichas capacidades individuales trascienden, para Hayek, la presunta capacidad medida de acuerdo a un test objetivo. La suerte, acicateada por el sentido de oportunidad, sería un elemento valioso para el logro de los propios fines:

Según los neoliberales, hay que multiplicar las ocasiones para todos. Hay que tener en cuenta que esto favorecerá no sólo a los mejores sino sobre todo al que sepa aprovechar tales ocasiones. (...) Según Hayek, 'dado que la aportación principal de un individuo es la de aprovechar lo mejor posible los casos fortuitos que se le presentan, el éxito es, en buena parte, una cuestión de suerte'.¹¹

Para tutelar la libertad de elección de los padres y enmendar los presuntos fallos del intervencionismo estatal, los Friedman proponen una serie de medidas correctivas. Para ambos, como ya vimos, la principal causa del deterioro es la centralización y la burocratización que restaron a los padres buena parte de su derecho a elección.

De ese modo, Friedman introduce también en el campo de la enseñanza el mismo criterio básico de la libre competencia como método para garantizar la eficiencia y el progreso, y tutelar al mismo

¹¹ Sante Di Pol, Red, *op. cit.*

tiempo la libertad de elección de los usuarios, que en ese caso serían los padres. El problema de la enseñanza en general se convierte así en un problema económico, la eficiencia, y viene a perder gran parte de las connotaciones y valores éticos, sociales y políticos. Valores que sirven a menudo para enmascarar intereses de individuos y grupos, en particular los sindicatos de enseñanza y de la burocracia ministerial, que temen una transformación radical de la organización escolar actual.¹²

La reivindicación de la educación como una mercancía viene acompañada de un diagnóstico de la crisis de la educación. El expediente utilizado recurre a acusaciones sobre actores concretos: al propio Estado, a sus funcionarios y a los sindicatos docentes.

Otra acusación, un tanto menos explícita pero que aparece en diversos escritos, refiere al papel que la sociedad juega en el apañamiento de un orden conservador, actitud que termina contribuyendo a consolidar los intereses particulares de los burócratas y los gremios docentes. Estos intereses obstaculizan un cambio en la “ampliación de la libertad de elección”, única alternativa posible para remontar la crisis y acceder al logro de la excelencia educativa, tópicos desarrollados por los Friedman en sus textos.

El diagnóstico de una crisis educativa generalizada se basa, en principio, tanto en la pérdida de poder de los padres como en el exceso de poder de burócratas y docentes: “En el caso de la enseñanza, esta enfermedad ha adoptado la forma de una privación a muchos padres del control sobre el tipo de educación que reciben sus hijos, tanto directo, por medio de la elección y el pago de las escuelas a que acuden éstos, como indirecto, por medio de las actividades políticas locales. El poder se cierne también sobre los educadores profesionales. El mal se ha agravado debido a la creciente centralización y burocratización de las escuelas, en especial en las grandes ciudades. (...) El papel del Estado, cada vez mayor, ha tenido muchos de esos efectos adversos tanto en la enseñanza superior como en la primaria y la secundaria”.¹³

La idea de que la educación es una mercancía se fundamenta en la comparación con la actividad industrial. En este esquema, los padres y los hijos son los consumidores, los docentes y administradores los productores. Como se sabe, en el ámbito del mercado el cliente siempre tiene la razón: “Después de todo, en la industria las grandes dimensiones han demostrado frecuentemente ser fuente de mayor eficacia, costos más bajos y calidad superior. (...) ¿Por qué había de ser diferente en lo relativo a la educación? No lo es. No se trata de una diferencia entre la educación y otras actividades, sino entre unas

¹² Sante Di Pol, Red, *op. cit.*

¹³ Friedman, M. y R., *op. cit.*, pág. 213-214.

disposiciones bajo las cuales el consumidor tiene libertad para elegir unas medidas con arreglo a las cuales el productor está en el poder, por lo que el consumidor tiene por qué decidir. Si el consumidor tiene libertad para elegir, una empresa puede crecer solamente si produce algo que éste prefiere debido a su calidad y precio. (...) Cuando el consumidor tiene libertad para elegir, el volumen sólo sobrevive si es eficaz. (...) En la educación, los padres y los hijos son los consumidores, y el profesor y el administrador de la escuela, los productores. La centralización educativa ha supuesto unidades de mayor tamaño, una reducción de las posibilidades de elección del consumidor y un incremento del poder de los productores”.¹⁴

Como se desprende de toda la argumentación hasta aquí volcada, la libertad de elección es desplegada libremente en el marco de unas relaciones mercantiles, donde la voluntad de las partes conduciría a una armónica integración de oferentes y demandantes.

Un sistema de este tipo podría ajustarse a través del sistema de vales o cheques escolares, sugieren los Friedman, de modo que permita tanto la libertad de elección, el financiamiento genuino en base al mérito de cada institución y la competencia que permitirá discriminar las escuelas buenas de las malas: “Un modo sencillo y eficaz de garantizar a los padres una mayor libertad de elección, conservando a la vez las actuales fuentes de financiación, es un proyecto a base de vales. (...) Éstos disponen de un vale que sólo sirve para gastos realizados en educación y tienen completa libertad para escoger la escuela en que presentarlo, siempre que cumpla ciertas normas. A los padres se les puede y se les tiene que autorizar el uso de los vales no sólo en la escuela privada, sino también en otros centros públicos; y no sólo en las de su propio distrito, ciudad o estado, sino en cualquiera que esté dispuesto a aceptar a su hijo. Esto dará a cada padre una oportunidad mayor para elegir, y al mismo tiempo exigirá a las escuelas públicas que se autofinancien cobrando la enseñanza (totalmente si el vale corresponde al coste total; sino, al menos en parte). Las escuelas públicas tendrán que competir entonces tanto con las demás escuelas públicas como con las privadas”.¹⁵ Una ventaja adicional, apenas mencionada arriba, es la imposición de una nueva lógica de financiamiento: “Una de las ventajas del proyecto de vales es que estimularía una tendencia gradual hacia una mayor financiación directa de los padres”.¹⁶

Promovería también la competencia: “La posibilidad de elección entre las mismas escuelas públicas se acrecentaría notablemente. Las dimensiones de una escuela pública estarían determinadas por el número de clientes que

¹⁴ Friedman, M. y R., *op. cit.*, págs. 219-220.

¹⁵ Friedman, M. y R., *op. cit.*, págs. 224-225.

¹⁶ Friedman, M. y R., *op. cit.*, pág. 226.

¹⁷ Friedman, M. y R., *op. cit.*, págs. 227-228-235-236.

atraería, no por fronteras geográficas políticamente trazadas o por una asignación por alumno. (...) Y, lo más importante, aparecerían nuevos tipos de escuelas privadas para cubrir este enorme mercado. (...) Muchas de las nuevas escuelas serían iniciativa de grupos no lucrativos. Otras serían montadas para conseguir beneficios. No hay modo de predecir la composición definitiva de la industria educativa: la determinaría la competencia. La única predicción que puede hacerse es que sólo sobrevivirían las escuelas que satisficieran a sus clientes”.¹⁷

La síntesis del diagnóstico de los Friedman se condensa en estas afirmaciones: “Pocas instituciones de nuestra sociedad están en una situación más insatisfactoria que las escuelas. Pocas son las que propician más descontento o que pueden hacer más por socavar nuestra libertad. El sistema educativo está dedicado a defender la existencia de sus poderes y privilegios. Es apoyado por muchos ciudadanos de declarado interés colectivista. Pero también éste está siendo atacado. Se observan pruebas de decadencia por todo el país; crecen los problemas del crimen, la violencia y el desorden en las escuelas urbanas; la inmensa mayoría tanto de blancos como de negros se oponen a la integración forzosa; muchos profesores y administradores de escuelas superiores y universidades están inquietos bajo la pesada mano de los burócratas (...); todo lo cual provoca una reacción contra la tendencia a la centralización, la burocratización y la socialización de la enseñanza”.¹⁸

1.3. POSIBLES EFECTOS DEL NEOLIBERALISMO EN EDUCACIÓN

Lo señalado hasta aquí tiene posibles consecuencias de amplio alcance, algunas mediatas, otras inmediatas, sobre la educación, sus dichos y sus actos.

De los postulados neoliberales me centraré en tres aspectos cuya incidencia en el campo de la educación tendrían relevancia.

Primero, en el nivel axiológico, al inducir unos ciertos valores que no son en absoluto neutrales. Segundo, en el plano epistemológico, en relación a la actitud y la actividad sobre el conocimiento. Y, finalmente, en el plano de las dinámicas concretas de la relación pedagógica, de la dinámica escolar y del sistema educativo.

Toda práctica humana es una práctica social que incorpora valores, valores que están presentes –de modo consciente o inconsciente– en los sujetos que construyen con sus intervenciones la historia humana. Este rasgo particular expresa la naturaleza política y portadora de valores de las prácticas pedagógicas al distribuir en su interior poder y saber.

¹⁷ Friedman, M. y R., *op. cit.*, págs. 227-228-235-236.

¹⁸ Friedman, M. y R., *op. cit.*, págs. 258-259.

Los valores promovidos por el (neo)liberalismo, a saber: egoísmo, competencia, desigualdad, reducción del ser humano a un *homo oeconomicus*, etc., no son, de ningún modo, inocuos a la hora de establecer los fines de la educación y los medios para llevarlos a cabo.

La preparación de las jóvenes generaciones para un mundo caníbal dista de las promesas de construir un ser humano comprometido con un destino común. Antes bien, lo contrario.

Queda como interrogante –cuyo tratamiento excede los límites de este trabajo– pensar qué continuidades expresan estos valores con el modelo tradicional de instrucción pública.

La promoción de la competencia, las evaluaciones que asignaban su lugar a cada quien, la violencia autoritaria de la institución educativa y, a veces, de la propia figura docente en la relación con niños y jóvenes –por sólo mencionar algunas cuestiones irritantes– no constituyen novedades neoliberales, sino que son constantes que operaron a través de la rotulación, los logros diferenciados, el *fracaso escolar*, así como la justificación de la desigualdad educativa desde la propia configuración de los Sistemas Educativos Nacionales. Esta afirmación vale para todos los sistemas educativos creados como respuesta a la demanda del propio orden capitalista, si bien se registran diferencias nacionales.

Mirar dialécticamente los modos de dominación que asumieron efectivamente las dinámicas educativas nos exigirá complementariamente ver la emergencia de acciones contestatarias, de resistencia o de contrahegemonía. En conjunto, ver las continuidades y rupturas del orden educativo, analizar las nuevas formas de sometimiento, observar las contestaciones emergentes constituyen tareas para la teoría crítica, tanto más imperiosas para quienes aspiran a democratizar sustantivamente la educación.

Un aspecto de esta lógica sistémica –y aquí hay una continuidad muy fuerte con las formas educativas tradicionales– es la reducción de la calidad al aprendizaje de contenidos definidos por especialistas externos y jerarquizados¹⁹ que reelaboran y traducen como discurso pedagógico los saberes de las disciplinas, legitimados a través del poder del Estado. Si definimos como calidad, aquí, a la comprensión de los procesos científicos de producción del conocimiento, podremos ver en qué medida la escuela se convierte en una institución cuyo fin central es la producción de hegemonía burguesa en redes diferenciadas: una misma ideología procesada, distribuida y apropiada de modo clasista.

¹⁹ El caso de la elaboración de los contenidos básicos comunes implementados por la Reforma Educativa en Argentina constituye un ejemplo concreto de este dispositivo.

Vale la pena retomar el análisis desmistificador de Baudelot y Establet, en cuanto no son conocimientos científicos (aunque haya algunos elementos) lo que se inculca en la escuela, sino ideología.

El elemento de clase se expresa en la estructuración del sistema educativo capitalista a partir de dos redes: una primaria profesional, a donde van a parar los hijos de las mayorías populares; y una secundaria superior destinada a los exitosos (e hijos de exitosos) que la propia dinámica institucional empuja y logra:

La segregación de los materiales ideológicos, las dos formas incompatibles e inculcación de la ideología dominante en una y otra red producen efectos opuestos: por una parte, a los futuros proletarios *se les asesta* un cuerpo compacto de ideas burguesas simples; por la otra, los futuros burgueses aprenden, a través de toda una serie de aprendizajes apropiados, a convertirse (...) en intérpretes, actores e improvisadores de la *ideología burguesa*. Desde luego, se trata de la misma ideología pero, entre el proceso de inculcación en la primaria-profesional y el proceso de inculcación en la ideología secundaria superior existe la misma diferencia que entre el catecismo y la teología (...)²⁰

Lejos de los conflictos que configuran la dinámica de la disciplina científica –dado que buena parte de la construcción teórica surge del diálogo y confrontación de puntos de vista al interior de cada campo de conocimiento–, la idea de paquetes *envasados* de conocimiento viene a construir un sentido común de autoridad incuestionada del saber experto, y, básicamente, un sentido común acorde a la cultura dominante.

Constituye, por un lado, una marca de aquello que los alumnos deben aprender, y sobre los cuales se les va a evaluar.

Lo dicho presupone, primero, la imposición de un arbitrario cultural (ese conocimiento) y la exclusión de otros conocimientos que provienen de ámbitos silenciados por la cultura escolar.

Es, a la vez que parámetro de los saberes válidos, canal de selección, jerarquización, clasificación de alumnos *ganadores* y *perdedores* en relación con el rendimiento requerido para expresar la *calidad educativa*. Contribuye, puesto en el marco de un sistema de comparaciones de rendimientos de pruebas estandarizadas, a la conformación de un mercado competitivo entre docentes y escuelas.

Por otro lado, esta práctica escolar centrada en el currículum, el libro de texto y las evaluaciones clasificatorias enajena al trabajador de la educa-

²⁰ Baudelot, C.; Establet, R. *La escuela capitalista*. Editorial Siglo XXI, 1999, 13ª edición, pág. 139. Destacado original.

ción acerca de los fines y los medios puestos en juego en la relación pedagógica. En efecto, si el *para qué* de la relación pedagógica se resuelve en el logro de la calidad educativa,²¹ y el *cómo* está predefinido en el libro de texto, parece claro que el docente ve severamente obturada su posibilidad de opinar y decidir sobre los fines y medios de la educación que él lleva adelante. Si a esto le agregamos –sólo como factor del contexto– los procesos de intensificación del trabajo docente, la exigencia de pluriempleo para resolver un ingreso mínimo, las obligaciones de capacitación atada a la reforma y el notable deterioro de las condiciones de vida de los estudiantes, podremos comenzar a vislumbrar en qué medida la tarea de enseñar se convierte en trabajo alienado.

Como señala Apple en relación a la realidad de EE.UU. en los ochenta, describiendo una tendencia generalizada y creciente bajo el predominio de los gobiernos neoliberales:

Poco es lo que queda a la elección del maestro a medida que el Estado invade cada vez más los tipos de conocimiento que se deben enseñar, los productos y las metas finales de la enseñanza y los modos de lograrlo.²²

El saber y el poder se entrelazan aquí de modo muy concreto, y sus efectos posiblemente sean relevantes en términos de un aprendizaje que revierte como dogma indiscutible, un instrumento de regulación de las prácticas pedagógicas en el aula sobre los alumnos y los docentes, un acto de despolitización de la praxis educativa y una imposición cultural que ahoga toda actividad no orientada al logro de resultados esperables en los operativos evaluadores.

Desde el punto de vista epistemológico, se apunta a la naturalización y aceptación de un modo de ver la realidad, de conceptualizarla, de adoptar los puntos de vista de las *autoridades del conocimiento* que a la vez que implica la adopción del punto de vista oficial y expresa el rechazo a visiones alternativas.

Desde estas primeras definiciones, avanzaremos ahora hacia un abordaje de propuestas concretas de políticas educativas elaboradas por Organismos Internacionales, en un plano mucho más concreto.

La relación entre estos supuestos neoliberales es evidente, como se verá en los respectivos discursos.

²¹ Calidad que, a su vez, se expresa en términos de cantidad de conocimientos acumulados por los alumnos

²² Apple, M. *Maestros y Textos. Una economía política de las relaciones de clase y de sexo en educación*. Paidós, Barcelona, 1989, pág. 88, 1ª edición.

1.4. INTERROGANTES ABIERTOS

Algunas preguntas de Marx en relación a la riqueza (y la pobreza), tal vez sean útiles para descubrir lo que se oculta detrás de la apariencia livianamente mercantilizadora del proyecto educativo neoliberal.

Si hablamos de los conocimientos en la sociedad y su distribución, caben entonces las preguntas: ¿quién produce conocimientos y quién los distribuye?, ¿cómo lo hace?, ¿quién se los adueña?, ¿qué conocimientos son instalados como valiosos y cuáles no?

¿Quién define la legitimidad de estos conocimientos? ¿Cuáles son los mecanismos de legitimación del conocimiento validado socialmente por la clase dominante? ¿Qué luchas se dan por el reconocimiento de otros conocimientos?

¿Cómo se reparte el conocimiento? ¿A quién le toca qué cosa? ¿Quién es responsable de la distribución?

¿Cómo se relacionan los mecanismos de distribución con las posibilidades de apropiación del conocimiento?

¿Qué luchas se registran alrededor del conocimiento y su campo específico en la modernidad capitalista, el sistema educativo formal?

Algunas de estas preguntas serán contestadas en este trabajo, cuyo aporte es analítico, exploratorio y centrado en un análisis de concepciones y herramientas de la Transformación Educativa.

En principio, el esquema que propone la perspectiva neoliberal es relativamente simple.

Las preocupaciones de las fracciones dominantes y sus representantes orgánicos fueron evolucionando en un sentido dual. El ejemplo del Banco Mundial es paradigmático. La preocupación de sus primeros escritos se centra en la demanda por más mercado, más competencia, más liberalización de la actividad educativa.

Se le otorga la centralidad en la elaboración del conocimiento al saber experto. Este conocimiento será evaluado al final del proceso y establecerá estándares de calidad –sinónimo de estándares de rendimiento.

La educación es concebida como una mercancía pasible de adquirir en el mercado. Habría una identidad entre educación y conocimiento elaborado, asimilado y evaluado. Dicho conocimiento tendría una trayectoria de clase –como señalamos antes–, y modos de diversificación varios.

Para los *pobres*, entonces, habría un circuito devaluado, centrado en la provisión de herramientas para la *empleabilidad*. El carácter dual del sistema educativo no hace sino reforzarse: no debe contabilizarse este discurso como

novedad neoliberal sino que responde a la estructuración clasista de los sistemas educativos formales en el capitalismo. Una sociedad que divide social, sexual y racialmente el trabajo, exige que su educación estatal capitalista provea para cada fragmento productivo la mano de obra adecuada y correspondiente. Lo que sí varió fuertemente en relación al período previo, es el contexto caracterizado por ciertos niveles de modernización tecnológica y por la creciente expulsión de mano de obra.

Por otra parte, para los *no pobres* se abrirían circuitos de mercado. En todos los casos, se prevé una lógica centrada en la competencia y la meritocracia. Aunque en términos de implementación en Argentina no se terminó de montar esa dinámica de mercado, se produjo un avance significativo en los noventa en el plano del sentido común. Es claro que para que se puedan operar modificaciones institucionales, debe primero asegurarse un *consenso* que habilite las reformas de mercado.

Queda así claro que se estimularía la creación de un conocimiento oficial a distribuir desigualmente a través de la superposición de viejos y nuevos dispositivos. En algunos casos, será el mercado el ocupado de esta distribución. En otros, el Estado podría ser convocado a garantizar una educación básica para los más desposeídos.

La apropiación es una dimensión que es atribuida enteramente a la capacidad individual. Aquí también hay una larga tradición en el capitalismo de teorías individualistas que justifican perspectivas racistas y discriminatorias. En cada período aparecen intelectuales que difunden bajo nuevos formatos “teorías de los dones”, “teorías de los talentos” u otras variantes que apuntan a convertir a las víctimas en sus propios victimarios: las posibilidades de éxito de cada quien dependen de uno mismo.

En síntesis, la mirada neoliberal profundiza, en el terreno educativo, el mismo rasgo individualista, competitivo y egoísta que reclama para todas las actividades de los individuos que integran la totalidad social.

A continuación, sobre estos supuestos, veremos los cambios operados en el Estado, y sus modos de condicionamiento sobre el funcionamiento de los Sistemas de Educación Formal.

Capítulo II

El orden capitalista y el Estado

2.1. RELACIONES DE SOCIEDAD, ESTADO Y ECONOMÍA

Hablar de política educativa nos remite a las políticas públicas, y estas, a su vez, no pueden entenderse fuera de la escurridiza noción de Estado (y sus relaciones con la sociedad y la economía).

En este sentido, comprender, por ejemplo, el proceso de sanción e implementación de la Ley Federal requiere unas primeras conceptualizaciones que ayuden a la interpretación posterior.

En el caso del concepto de *Estado* la empresa no es sencilla. Una primera dificultad que se nos aparece es que el significado del término Estado encierra una complejidad y diversidad de planos, que suelen existir y desenvolverse imbricada y contradictoriamente.

En una primera aproximación, señalemos que el Estado constituye una red institucional y una relación social que debe entenderse como parte de un bloque histórico integral, cuyas prácticas y agentes están imbricados con otras *esferas o momentos* de la vida social: la economía, la sociedad, la cultura, etc.

La idea de tomarlo como una entidad separada del resto obedece a una decisión metodológica, pero es imposible pensar la configuración y la dinámica del Estado, sus instituciones y sus agentes al margen del proceso histórico que va moldeando el orden social.

De hecho, muchas de sus transformaciones constituyen una respuesta a cambios que se producen en el nivel estructural del capitalismo.

La reestructuración del capital ocurrida en los ochenta fue el marco y motor de los cambios operados en los Estados nacionales y en la relación entre Estados.

Este concepto, pues, debe comprenderse como parte del todo social y, en sí mismo, involucra dimensiones o niveles distintos, que expresan distintas lecturas y diversas herramientas de abordaje.

Aquí sólo enunciaremos –ya que su tratamiento en profundidad excede los límites de este trabajo– la existencia de un *primer nivel* de análisis que remite a la idea de Estado como Estado de clase y como relación de dominación.

El Estado es un espacio social (que involucra unas prácticas, unas estructuras, unas regulaciones, unas instituciones, unos actores) que produce y

reproduce desde una lógica específica el orden social capitalista. Y su lógica específica tiene que ver con sus metas consistentes en, antes que nada, asegurar la acumulación de capital; y, en segundo término, legitimar el orden capitalista. Estas dos tareas –asegurar la acumulación de capital y la legitimidad del orden– ponen en tensión la direccionalidad de las prácticas y los discursos que confluyen en su interior y en su relación con el todo social. En esta perspectiva, parece claro que, mientras estemos hablando del orden capitalista –y más allá de las tensiones y contradicciones operantes–, la direccionalidad más fuerte remite a garantizar el funcionamiento de dicho orden con el menor grado de conflictividad posible. También es claro que el capitalismo, como orden estructural, reconoce distintas modalidades de desenvolvimiento, diferencias que, en ocasiones, están lejos de ser meros formalismos.²³

El Estado capitalista es portador de una autonomía relativa que parece sobrevalar, y a veces contradecir, los intereses de los capitalistas individuales. Esta autonomía relativa permite articular acumulación y legitimación del orden en el largo plazo histórico. Las quejas sectoriales o de empresarios individuales contra las medidas tomadas por el Estado reflejan esta situación: el Estado capitalista debe administrar el conflicto no sólo entre las clases antagónicas sino al interior de la propia clase dominante, saldando a favor de ciertas fracciones y en detrimento de otras las regulaciones y fuerzas que definen la distribución de la riqueza, el poder y el conocimiento.

Deberá analizarse cómo ocurren estos procesos a la luz de las mutaciones ordenadas bajo la hegemonía neoliberal en que se privilegió el desmantelamiento de los Estados capitalistas benefactores (con diverso grado de éxito según las latitudes), y su reconversión como Estados penales a la vez que gerenciadores del bloque dominante.²⁴

Un *segundo nivel de análisis* remite a la idea de Estado como red institucional mediadora del conflicto entre las fracciones de la clase dominante y entre las clases sociales en una sociedad determinada. Es un nivel más concreto y presupone la constitución de un verdadero comando de operaciones del funcionamiento del orden, a la vez que caja de resonancia del conflicto social.

²³ La diferencia entre vivir en Haití o en Suecia, en términos de condiciones de vida de las mayorías, configura sin duda una realidad empírica evidente. Con la misma certeza afirmamos que el orden capitalista debe entenderse como sistema mundial, sistema que reproduce entre las sociedades nacionales relaciones de desigualdad, de jerarquía y de dominación/sometimiento. Y de allí, por tanto, es posible afirmar que en el capitalismo se puede vivir como en Suecia porque se *debe vivir* así en Haití. Los datos referidos a las desigualdades en el plano mundial permiten ver cómo la especie –pero con grados de responsabilidad muy diversos– pone en riesgo social y ecológico la continuidad del planeta por la acción depredatoria del capitalismo globalizado.

²⁴ Ver los textos de Wacquant, Loïc: *Las cárceles de la miseria*. Ediciones Manantial, Buenos Aires, 2000, 1ª reimpresión; *Parias urbanos, marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Ediciones Manantial, Buenos Aires, 2001, 1ª impresión.

Se trata de una institucionalidad que funciona bajo formas particulares de regulación, que instala ciertos dispositivos, discursos y prácticas, y que plasman en lo cotidiano las funciones asignadas al aparato burocrático estatal, atravesada por una multiplicidad de pugnas.

Un *tercer nivel*, complementario del segundo, es el lugar y la perspectiva de los sujetos que participan del proceso de toma de decisiones, o que son destinatarios de dichas decisiones, así como las dinámicas que se generan en el seno del escenario económico, político y social articulando complejamente a gobernantes y gobernados, a gestores y beneficiarios, a funcionarios y usuarios, a gerentes y clientes.

Esto nos parece importante de resaltar ya que ubicamos a la política educativa en los tres planos complementarios, y trabajaremos intentando explicar el modo por el cual, a través de medidas, discursos, dispositivos, prácticas y estructuras se van modificando dinámicas en el sistema educativo, en las instituciones y, presumiblemente, en las propias prácticas pedagógicas (si bien dichas cuestiones no serán materia de análisis en este trabajo) acorde a la reestructuración del capitalismo en todos sus niveles.

Comprender las políticas educativas implica, pues, comprender al Estado, y al conjunto de las políticas públicas de las cuales dicha política educativa es una parte. Poder ver las tensiones y disputas, así como su direccionalidad central nos permitirá ver los viejos y nuevos modos de dominación como también las continuidades y rupturas ensayadas desde el amplio campo de la contestación.

Tener presente el primer nivel de análisis de lo estatal como parte de una organización social clasista nos previene de la ingenuidad de distintas perspectivas educacionistas, para las cuales la clave para superar todos los problemas es la educación (como si los educadores, los programas, los conocimientos, el saber, el poder, las instituciones estuviesen por encima de las construcciones hegemónicas de la clase dominante). Los otros dos niveles nos permiten comprender al *Estado* como relación social y terreno de lucha, abriendo una vía que a la vez disputa la direccionalidad dominante que en este caminar va construyendo trabajosamente marcas para otro futuro posible.

Desde esta perspectiva dialéctica, nos parece posible ahora volver a analizar el predominio de las propuestas de la Nueva Derecha en las novedades introducidas por el gobierno, y desde la gestión del Estado, bajo el período que estamos revisando.

A lo largo de los noventa –como parte de un proceso que se inicia en los setenta– se procesaron en Argentina y en el mundo capitalista profundas mutaciones en las relaciones entre Estado, economía y sociedad que deben verse como parte de la instalación y consolidación del orden neoliberal.

En el siglo XX se produjeron dos cambios trascendentes en los modos de articulación de estas tres esferas, como respuestas a sendas crisis del orden capitalista. Frente a la inviabilidad del capitalismo de *libre concurrencia* en las primeras décadas del siglo, la alternativa que construyó la clase capitalista²⁵ fue el capitalismo democrático o de bienestar. En los años setenta, el orden previo se transfiguró como capitalismo neoliberal.

Estos fenómenos tuvieron –y no podría ser de otro modo– impacto en la esfera de la educación formal. Frente a las tradiciones en Argentina de una educación pública estatalista aparece la alternativa neoliberal que combina asistencialismo y mercado en el marco de una dinámica estructural, cultural, social y política en que el Estado desarrolla nuevas estrategias para orientar su doble función de garante de la acumulación de capital y red institucional legitimadora del orden.²⁶

Frente a las nuevas realidades, los relatos nostálgicos que reclaman la idea sarmientina de una identidad entre educación pública, popular y estatal suenan como discursos de difícil concreción.

¿Cómo pedirle a un Estado que implementó un verdadero genocidio político y social, contemplaciones con la niñez y la juventud (sin contar aquí a la amplia franja de la adultez vulnerable) que sostenga un proyecto educativo al servicio de las mayorías sociales?

Estos sectores fueron, de modo sistemático y masivo, privados de los derechos materiales y simbólicos más elementales que hacen a una democracia sustantiva (y, por tanto, no capitalista; más aún, resueltamente anticapitalista).

Por otro lado, ¿cómo no hacerlo cuando fue el Estado la vía histórica para ampliar la democracia educativa, o, para ser más exactos, para reducir las desigualdades educativas e incrementar las oportunidades de acceso, permanencia y egreso de crecientes sectores populares?

La reivindicación nostálgica del pasado es un recurso legítimo, pero, a la larga, inconducente para resolver la construcción de una educación democratizada. Las nuevas realidades en un mundo en tránsito nos hacen actuar defensivamente, inclusive en el plano de las categorías, y reivindicar a menudo pasados que fueron menos infelices que este presente.

Lejos de entender el escenario actual como una invitación a la parálisis, pretendemos en este apartado reflexionar sobre algunas de las mutaciones

²⁵ Va de suyo que la modelación del orden social no es una creación pacífica de una clase social, sino un proceso dinámico y atravesado por antagonismos y luchas. Queremos señalar aquí que el saldo de estas luchas se resolvió a favor de la clase dominante que condujo dicho proceso y arribó a resultados funcionales a sus intereses.

²⁶ Los años noventa constituyeron la plataforma temporal de esta transición, aún en curso y con final imprevisible luego de la rebelión de diciembre de 2001.

del Estado capitalista, explicar los nuevos dispositivos y modos de dominación; y descubrir las novedades de la contestación que resiste y se anima a construir contrahegemonía. En el plano de la política y también de la propia política educativa.

2.1.1. Mutaciones a lo largo del siglo XX

Señalamos con Pablo Pozzi²⁷ que, frente a las teorías del derrumbe inexorable del sistema, el capitalismo viene demostrando una notable capacidad de reacomodamiento: sus sectores más lúcidos operaron transformaciones de fondo dentro del mismo sistema para mantenerlo y hacerlo sobrevivir.

En consecuencia resulta útil tratar de pensar nuevas herramientas conceptuales para empezar a trabajar la idea de que el capitalismo no morirá tal vez por sus propias contradicciones, como hasta el agotamiento se ha proclamado, sino que contiene en su esencia una enorme capacidad de reconversión a fin de garantizar sistemáticamente el beneficio, por lo que se hace necesario comprender la capacidad de transformación que le es propia.²⁸

Se trae aquí el concepto de “estructura social de acumulación”, acuñado por Gordon, Edwards y Reich, que, centrado en el análisis de la ganancia (como categoría central de la economía capitalista), intenta ocuparse de fenómenos más abarcativos en una perspectiva multidimensional de la realidad total del orden burgués.

Frente a las lecturas unidimensionales, recuperamos la idea de que el problema en lo sustancial es social. Esto es, el capitalismo no es una fórmula mágica aparecida como consecuencia de una abstracción lejana e intocable llamada *contradicciones del modo de producción*, sino un paso más en la fórmula generada por los que ‘tienen’ para garantizar que los que ‘no tienen’ sigan no teniendo a fin de que los que ‘tienen’ sigan teniendo, conforme el desarrollo de las condiciones reales de existencia.²⁹

Va de suyo que, si estas afirmaciones se refieren a la riqueza, tanto el saber como el poder confluyen en una misma lógica de privar a los más para que los menos *sepan, tengan y gobiernen*.

Las readecuaciones del Estado se operaron tanto en las reorientaciones del discurso como en las políticas públicas y en su dinámica interna de funcionamiento.

Las tensiones de todo Estado capitalista, entre el aseguramiento de la acumulación de capital y la legitimación del orden vigente, adquirieron en este período dinámicas particulares.

²⁷ Pozzi, P.; Nigra, F. *Huellas imperiales. Historia de los Estados Unidos de América 1929- 2000*. Imago Mundi, Buenos Aires, 2003, 1ª edición.

²⁸ Pozzi, P.; Nigra F., *op. cit.*, pág. 9.

²⁹ Pozzi, P.; Nigra, F., *op. cit.*, págs. 17-18.

La constitución del Estado en una verdadera “junta de negocios de la burguesía” –así definido por Marx para el siglo XIX y en líneas generales válido para la direccionalidad del neoliberalismo a fines del siglo XX e inicios de XXI– lo constituye en un actor central para el logro de ganancias ordinarias y extraordinarias a favor de minúsculos grupos empresariales. Este fenómeno tuvo como contrapartida de un inédito nivel de exclusión social, un incremento notable en la brecha entre ricos y pobres, la extensión masiva del desempleo y, con ello, la emergencia de nuevos conflictos sociales.

Bajo la retórica programática del Consenso de Washington³⁰, se señalaba la necesidad de la apertura económica, la flexibilización, el equilibrio fiscal, las privatizaciones, etc. De todos estos mandatos, asistimos a cumplimientos parciales, cumplimientos que ocurren en favor del capital y en detrimento de los sectores mayoritarios. Este recetario, cabe agregar, fue diseñado y propuesto para los países subordinados, no para los países capitalistas desarrollados.

Por mencionar un ejemplo, la apertura económica no fue una fórmula adoptada por los países más poderosos de la tierra, quienes, en aquellos rubros en los que podían ser emulados por los países subordinados, desarrollaron estrategias de subsidios: el caso paradigmático es el de la producción agrícola.³¹

Otras ideas tuvieron un avance más significativo en todas las latitudes, si bien los grados heterogéneos de resistencia de la clase subalterna cristalizaron distintos grados de implementación de estas reformas. En los países cuya clase subalterna era portadora de un mayor grado de organización, tradición y disposición a la lucha, las medidas neoliberales lograron menos extensión y profundidad. Veamos algunas de ellas, y su articulación con la educación.

La **flexibilización**,³² entendida como precarización del trabajo, se aplicó de modo coherente y sistemático. Esta medida estuvo orientada a disciplinar la mano de obra a la vez que profundizar la extracción de plusvalía para los empresarios individuales. De modo directo e indirecto, estas mutaciones tuvieron incidencia en los sistemas educativos. Las relaciones entre el mundo de la producción y el sistema educativo se configuraron en los noventa de un

³⁰ El término “Consenso de Washington” remite a una serie de propuestas elaboradas en EE.UU. como *propuestas* de políticas públicas para los países subordinados y periféricos. Entre las más relevantes se destacan las de privatización de empresas públicas, flexibilización laboral, apertura económica, equilibrio fiscal. Constituyen la base de política pública de los gobiernos neoliberales en los ochenta y noventa en todas las latitudes del mundo, aunque con diversos grados de profundidad y alcance.

³¹ Este fenómeno es recurrente en EE.UU. como en otros países del capitalismo avanzado.

³² En general la *flexibilización* remitió a un concepto ambiguo: se refería a la elasticidad de la organización de la tarea (*flexibilización interna*) y al tipo particular de contrato laboral (*flexibilidad externa*). Los objetivos de la política económica centrada en la flexibilización apuntó a la precarización de las condiciones laborales de los trabajadores.

modo profundamente regresivo. Frente a las demandas de articular educación y empleo, el neoliberalismo desarrolló una dinámica original. Por un lado, el sistema educativo colaboró en este punto adecuándose a los requerimientos de las empresas (al menos el reconocimiento de que la educación debía formar seres humanos *empleables*), y los dispositivos de *formación para el empleo*, vía pasantías educativas, configuraron un notable recurso para avanzar en la precarización de las condiciones laborales. Simultáneamente, varias de las víctimas del desempleo *beneficiadas* con los planes asistenciales cumplían tareas en las escuelas. La curiosa –por renovada– sociedad entre la educación sistemática y la acumulación de capital se daba así en una doble dirección: de las escuelas proveyendo mano de obra cuasi esclava (y facilitándole a las empresas la expulsión de trabajadores con contratos por tiempo indeterminado, que fueron reemplazados por pasantes) y, de los segmentos más bajos del mercado laboral –desempleados con planes sociales–, se proveía a las escuelas de personal auxiliar facilitando la reducción presupuestaria (ya que, como todos se imaginan, el subsidio de un plan social es significativamente más barato que el pago que corresponde a un nombramiento efectivo como empleado del Estado). La férrea dictadura del capital y el objetivo supremo de maximizar la ganancia tuvo expresión en las reformas laborales –legales y de facto– que dieron legitimidad al deterioro de las condiciones de trabajo de la mayor parte de los asalariados.

El **equilibrio fiscal** y su correlativo llamamiento a la reducción presupuestaria fue entre nuestros países, a lo sumo, una expresión hipócrita de la retórica oficial. El desmantelamiento de las instituciones del capitalismo de bienestar, lejos de significar un recorte del gasto –a tono con las exigencias de los Organismos Financieros Internacionales– fue complementada con la creación de nuevas instituciones funcionales a la implantación del neoliberalismo vernáculo y el refuerzo de las redes institucionales represivas y asistenciales. La contracara de la destrucción de una sociedad menos desigual fue el abordaje de las nuevas fracturas sociales a través de la caridad y la represión. En el plano educativo se dio un fenómeno paradójico: hubo incrementos en el financiamiento, si bien estos fueron afectados a la implementación de la Transformación Educativa neoliberal. En un sentido, se operó a contramano de las recomendaciones orientadas al ajuste estructural (vía achicamiento presupuestario) aumentándose los montos presupuestarios. Por otro lado, se operó un deterioro sistemático de las condiciones laborales de los trabajadores docentes, una de cuyas expresiones fue el congelamiento salarial y el cercenamiento de los derechos contenidos en los Estatutos docentes. Así se operó una curiosa dinámica de expansión relativa del gasto público educativo, pero orientado a la implementación de la reforma (y sus expertos, costos editoriales, consultorías, compras de equipamiento, negocios inmobiliarios para infraestructura) en detrimento de los educadores.

Finalmente, las **privatizaciones** se cumplieron en toda la región. Este proceso generó un inédito y espectacular mecanismo de transferencia de ingresos hacia el sector privado a través de la cuestionada venta de activos nacionales, producto del esfuerzo de generaciones precedentes en nuestros países.

Veremos a continuación algunas de las mutaciones en el Estado (neoliberal), que nos permitirá visualizar en qué medida la Transformación Educativa fue coherente con el modelo y con el resto de las políticas públicas, señalaremos algunas especificidades de la política educativa del período.

DEL ESTADO DE BIENESTAR AL ESTADO PENAL/ASISTENCIAL

Como se señaló previamente, el neoliberalismo se configuró como ideología, proyecto y política de relevo del capitalismo democrático que había organizado las relaciones inter e intracapitalistas entre mediados del treinta y mediados del setenta.

La disolución entre fines del ochenta e inicios del noventa del *bloque del socialismo real* y la Unión Soviética aceleró la difusión de un nuevo sentido común que se legitimaba reivindicando el *fin de la historia*, y el triunfo final de la fórmula de *mercado y democracia*, visión promovida por EE.UU., el contendiente victorioso de la guerra fría.³³

Como cualquier práctica histórica y social, en el desarrollo de imposiciones y resistencias se fue avanzando, así, hacia un predominio indiscutido de las perspectivas culturales, políticas y económicas de la Nueva Derecha, una alianza remozada de fundamentalistas de mercado con nuevos y viejos conservadores que generaron e instalaron formas violentas de disciplinamiento social.

El arsenal ideológico de los intelectuales orgánicos neoliberales es construido como nuevo sentido común, justificador de presuntas prácticas individualistas y competitivas, la reestructuración de la vida social hacia la lógica mercantil, la privatización de los espacios públicos y un juego de desvalorización de lo estatal en la voz de los propios funcionarios estatales.

En este contexto, el Estado fue redefiniendo sus funciones, sus políticas, sus prioridades, los fines, criterios y destinatarios de los recursos disponibles, así como su propia composición interna, alineado en propuestas de ajuste y descentralización de funciones sociales (hacia instancias estatales menores o hacia la privatización directa o indirecta de funciones y estructuras),

³³ La obra de F. Fukuyama, *El fin de la Historia y el último hombre*, es un poderoso ejemplo de estas ideas. Publicado en el año 1989 –curiosamente coincidente con la caída del Muro de Berlín–, constituyó un valioso recurso propagandístico para el orden del post “socialismo realmente existente”.

complementado con estrategias de recentralización del poder y fortalecimiento de diversas funciones.

Los ideólogos neoliberales convergieron con un movimiento global de cuestionamiento de los Estados benefactores, instalando la categoría de *ingobernabilidad* elaborado por la Comisión Trilateral al inicio de los setenta como un axioma indiscutible.

La idea de que el Estado no podía seguir asumiendo prácticas redistributivas hacia *abajo* porque incentivaba la irresponsabilidad individual, la idea de que cada quien construía su propio destino –y por lo cual cada uno tenía lo que se merecía–, la idea de que el Estado debía dedicarse a administrar el adecuado funcionamiento del Mercado, propiciando el programa de privatizaciones, ajuste fiscal, flexibilización laboral, apertura económica constituyó el caballo de Troya filosófico y político sobre el que avanzó el neoliberalismo dejando su estela de reproducción ampliada de la desigualdad cultural, política y económica.

Las ideas dominantes, justificatorias del egoísmo y el fundamentalismo de mercado, fueron el sustento de políticas económicas y sociales que instalaron un escenario social sustancialmente divergente del período previo del Estado benefactor.

El capitalismo democrático, sustentado en la legitimidad que prometía una igualdad,³⁴ era reemplazado desde los setenta por una nueva propuesta gubernamental cuya retórica, en esencia, promulgaba los principales enunciados del neoliberalismo.

La presunta competencia entre agentes libres que compraban y vendían de modo voluntario múltiples bienes y servicios en un mercado idealizado internacional y nacional se organizó como una gigantesca red de negocios entre un polo privilegiado y los representantes políticos que organizaban *políticas de seducción del capital*, atrayendo inversiones a través de medidas atractivas para las ganancias fáciles y, en algunos resonados casos, ilegales. La *libertad de mercado* se estructuró como una dictadura del capital financiero, y al cabo de casi treinta años el mundo y nuestros países revelan una y otra vez los resultados de este pacto de impunidad y negocios.

El desprecio por la vida, la libertad y los más elementales derechos ciudadanos de las mayorías sociales en nombre de la libertad de comercio, la imposición de una dinámica de competencia sustentada en un poder político dócil a los mandatos del capital financiero, la devastación de la naturaleza por las formas de explotación indiscriminada de las riquezas que a todos nos per-

³⁴ Igualdad, por otra parte, imposible de efectivizar –según lo demuestra ampliamente la propia historia del orden burgués y aún reconociendo matices– en el contexto de relaciones sociales dominantes capitalistas.

tenecen y la estructuración de un orden imperialista agresivo protagonizado por Estados Unidos están siendo causa de un profundo deterioro social y ecológico, y ponen en riesgo como nunca antes la continuidad de la especie humana en el planeta.

Curiosamente los neoderechistas se configuraron como agentes del cambio y las organizaciones populares que pudieron resistir lo hicieron desde la reivindicación más bien nostálgica del pretérito –y fenecido– capitalismo de bienestar que rememoraba una sociedad más integrada y menos desigual en la orquesta de las naciones latinoamericanas. Dos estrategias de resistencia frente a las novedades de la dominación constituyeron el arsenal defensivo de los sectores populares: la negación sin fundamento del nuevo orden y, en el mejor de los casos, la reivindicación nostálgica de ese pasado bueno.³⁵ El cambio neoliberal, justificado por los intelectuales orgánicos de la Nueva Derecha como parte de tendencias globalizadoras inevitables, era el prolegómeno de nuevas y viejas pobreza.

La ampliación en la brecha de la riqueza es reflejada en los cuadros estadísticos oficiales de, prácticamente, todos los países de la región. El potencial explosivo de la nueva configuración neoliberal fue abordada desde una estrategia muy distinta a la operada durante el capitalismo de bienestar. Si antes se apuntaba a la distribución progresiva del ingreso, la salida actual se enfocaba hacia la criminalización de la pobreza y el conflicto social.

A tono con otras geografías, el lugar de la igualdad que prometían las instituciones del capitalismo democrático era ocupado ahora por el lugar de la naturalización de la miseria y la exponencial multiplicación de las instituciones represivas.

El Estado Benefactor fue sucedido, así, por un Estado neoliberal que ensayó dos estrategias simultáneas. Por un lado, la lógica de la represión creciente del conflicto social reconfigurando un verdadero Estado Penal. Por otro, la contención hasta donde fuera posible de los efectos sociales de descomposición y fragmentación de las mayorías sociales a través de políticas focalizadas para la contención de la pobreza.

Este proceso se montó sobre un gigantesco operativo cultural de dimensiones planetarias orientado a la individualización reaccionaria de la sociedad. La idea enunciada por Peter Druker –“la sociedad ya no salva”– o, de modo

³⁵ Cabe aclarar, frente a las críticas concomitantes sobre la dificultad de generar alternativas ofensivas y de cara al futuro, que decir “no” constituye un válido primer paso para obtener las novedades que anunciaron calamidades para las mayorías. El fracaso ostensible de los modelos alternativos y sus promesas (tanto del “socialismo realmente existente” como del “capitalismo de rostro humano” encarnado por el Estado de Bienestar) dejaron a las mayorías huérfanas de alternativas en el corto plazo, pero con capacidad intacta de decir “¡No aceptamos esto!” En cualquier caso, emergen hoy aquí y allá nuevos caminos posibles, tema que veremos en otro acápite.

más brutal, por Margaret Thatcher –“la sociedad no existe”–³⁶ configuran un llamamiento a la responsabilidad individual por los éxitos y los fracasos de cada quien. La adopción de estos valores fue el trasfondo cultural y político sobre el cual se operaron cambios sustantivos que hicieron de nuestras sociedades lugares de cárceles y palacios.

EL ESTADO PENAL

Las visitas a Buenos Aires de William Bratton en los noventa, se marcaron en la campaña vernácula (en convergencia con intereses de los Estados Unidos), para reafirmar a Nueva York y su “tolerancia cero” como Meca de la Seguridad y expresión de una propuesta basada en medidas policiales ultrarrepresivas.³⁷

Bratton brindó un inestimable apoyo a las tesis neoliberales que intentaban separar el delito de condiciones sociales de desigualdad y pobreza. Este duro funcionario policial, había afirmado:

con magnífico aplomo (...) que ‘la desocupación no está relacionada con el delito’. En el nuevo milenio va aún más lejos y, con la experiencia que le dan tres años escasos pasados a la cabeza de la policía de Nueva York, barre con una frase los resultados de décadas de investigación: ‘La causa del delito es el mal comportamiento de los individuos y no la consecuencia de condiciones sociales.’ América Latina es hoy la tierra de evangelización de los apóstoles de ‘más Estado’ policial y penal, como en las décadas de setenta y del ochenta, bajo las dictaduras de la derecha, había sido el terreno predilecto de los partidarios y constructores del ‘menos Estado’ social dirigido por los economistas monetaristas de América del norte.³⁸

La “Tolerancia Cero” fue el nombre que se le dio a una concepción de seguridad estructurada bajo estos cánones de culpabilización de excluidos por la vía de la responsabilidad individual.

Su eficacia, por un lado, fue cuestionada al sostener un informe de la Oficina de Derechos Cívicos del Ministerio de Justicia de Nueva York que la política policial sólo pudo sostenerse al precio de escarnecer “los derechos civiles más elementales de los neoyorkinos, negros y pobres, en primer lugar el de circular libremente sin ser detenidos, cacheados y humillados en público de manera arbitraria”.³⁹ Los datos expresados en dicho informe son concluyentes: los seres humanos de tez oscura representan el cincuenta por ciento de las personas demoradas en 1998, cuando constituyen el 25% de la población de esa

³⁶ Citado en Bauman, Zygmunt. *En busca de la política*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003, 1ª reimpresión.

³⁷ Ver Wacquant, Loïc. *Las cárceles de la miseria*. Ed. Manantial, Buenos Aires, 2000, 1ª edición.

³⁸ Wacquant, Loïc, *op. cit.*, págs. 11-12.

³⁹ Wacquant, Loïc, *op. cit.*, pág. 15.

ciudad norteamericana. Cuatro de cada diez arrestos, se afirma allí, carecen de justificación clara.

Una segunda cuestión es el alcance de la Tolerancia Cero. Como señala el criminólogo Adam Crawford:

El concepto de ‘tolerancia cero’ es una designación errónea. No implica la rigurosa aplicación de todas las leyes, que sería imposible –por no decir intolerable– sino más bien una imposición extremadamente discriminatoria contra determinados grupos de personas en ciertas zonas simbólicas. ¿Dónde está la ‘tolerancia cero’ de los delitos administrativos, el fraude comercial, la contaminación ilegal y las infracciones contra la salud y la seguridad? En realidad, sería más exacto describir las formas de actividad policial realizadas en nombre de la ‘tolerancia cero’ como estrategias de ‘intolerancia selectiva’.⁴⁰

Va de suyo que esta afirmación de la “tolerancia cero selectiva”, válida para EE.UU. –país autoproclamado gendarme de los derechos civiles y “faro mundial de la democracia de mercado”–, se registra con un nivel mucho más arbitrario en nuestros países, en donde una “justicia de amigos” aseguró la impunidad de delitos de toda laya entre los funcionarios públicos y los empresarios asociados.

Los *ghettos* de la miseria, encerrados entre los fuegos oficiales y privados, fueron sacrificados en el altar del delito y condenados al miedo y la violencia.

Estos procesos, registrados de la dictadura para aquí, implican un modo particular de actuación del Estado.

Una tarea pendiente es la reconstrucción, eslabón por eslabón, (de) la larga cadena de las instituciones, agentes y soportes discursivos (...) por la cual el *nuevo sentido común penal que apunta a criminalizar la miseria –y por esa vía, a normalizar el trabajo asalariado precario– concebido en los Estados Unidos, se internacionaliza* en formas más o menos modificadas e irreconocibles (...), a semejanza de la ideología económica y social basada en el individualismo y la mercantilización, de la que es, en materia de ‘justicia’, la traducción y el complemento.⁴¹

La articulación que el autor establece entre la criminalización de la pobreza y la naturalización del empleo precarizado –ambos movimientos acordes a los intereses del capital y fuertemente desarticuladores del bloque subalterno– permiten comprender la lógica de la mano dura como el complemento en el plano de la “administración de justicia” de un modelo que reformuló las relaciones sociales en un sentido plenamente funcional a los intereses de las oligarquías financieras. Wacquant entiende que este proceso de difusión uni-

⁴⁰ Wacquant, Loïc, *op. cit.*, pág. 17.

⁴¹ Wacquant, Loïc, *op. cit.*, pág. 23.

versal de la “tolerancia cero” corresponde, primero, a una imbricación de fondo entre dualización social, represión y responsabilización individual como relaciones estructurales y sustantivas de un capitalismo depredatorio. Pero, en segundo término, a lo que él denomina una “operación planetaria de *marketing ideológico*”.

Waquant ubica el origen de esta construcción de un sentido común entre las décadas del setenta y del ochenta, que a la vez que reclamaba un verdadero “Estado Mínimo”⁴² popularizaba discursos y dispositivos para reprimir desórdenes ocurridos en los márgenes sociales. Con los aportes pioneros de Popper, Hayek y Friedman los setenta son testigos de fuertes cuestionamientos al gasto social para pobres e indigentes, opinión centrada en que dichas erogaciones fomentaban la degeneración moral de las clases populares. Se destaca como un personaje relevante de este proceso la intervención del politólogo Charles Murray y más tarde el psicólogo Richar Herrnstein, creadores del libro *The belle Curve: Intelligence and Class Structure in American Life*, un

auténtico tratado de racismo académico (...) que sostiene que las desigualdades raciales y de clase en Estados Unidos reflejan las diferencias individuales de ‘capacidad cognitiva’. Según *The Bell Curve*, el coeficiente intelectual determina no sólo quién ingresa en la universidad y tiene éxito en ella, sino además quién queda desocupado o se hace millonario, quién vive en los sacramentos del matrimonio y no en una unión libre (...), si una madre cría como es debido a sus hijos o los descuida, y quién cumple a conciencia sus deberes cívicos. (...) Como cabía esperar, el Cociente Intelectual rige igualmente la propensión al crimen y a la cárcel: uno se convierte en criminal no porque padezca privaciones materiales (*deprived*) en una sociedad no igualitaria, sino porque sufre carencias mentales y morales (*depraved*).

De este modo la nueva derecha norteamericana crea una santísima trinidad a medida: libre mercado, responsabilidad individual y valores patriarcales.

La “teoría de la ventana rota” es la coartada para legitimar procesos crecientemente represivos, haciendo de los pequeños delitos la antesala de los delitos más grandes. Según esta perspectiva ultraconservadora, era preciso reprimir cualquiera de estas transgresiones duramente desde el inicio, pues quien hoy rompe una ventana, es sin duda un asesino en potencia. En rigor, lo cierto es que esta teoría que no fue comprobada empíricamente aunque, propagandizada y convertida en sentido común, justificó medidas de aumento de la dureza de las penalizaciones (eufemísticamente legitimada dada la *inseguridad* reinante).

⁴² Los dichos ocurrieron a la inversa de los hechos bajo el gobierno de Reagan: durante sus mandatos, el presupuesto estatal se incrementó notablemente, pero para usos militares y de “seguridad hemisférica”.

El endurecimiento de las sanciones estuvo dirigida básicamente contra los sin techo y aplicada sobre infracciones menores como ebriedad, ruido, mendicidad, atentados a las costumbres— a los fines de calmar la creciente ansiedad de las capas medias y altas.

El círculo —que aquí operó en un sentido análogo— era inexorable: del incremento de la pobreza como consecuencia de las políticas económicas, se incrementaba tanto el conflicto social como la delincuencia que por su parte era crecientemente reprimida por instituciones estatales.

La derecha estadounidense, nos dice Wacquant, propicia y exporta la idea de que

el Estado debe volver a tomar en sus manos (de hierro) a los ‘malos pobres’ y corregir sus comportamientos mediante la reprobación pública y el agravamiento de las coacciones administrativas y las sanciones penales.⁴³

Esta concepción encuentra en el politólogo Murray un inestimable agente de transmisión. En Europa se admiten —incluso de parte de los partidos políticos históricamente comprometidos con los sectores populares— las visiones norteamericanas de estigmatización de la pobreza. La periodista de *The Guardian*, Madeleine Bunting, describe en un artículo titulado “Impedir que los pobres vivan a nuestras costillas” los aportes invalorable de Murray. La noción de *underclass* se instala como parte del lenguaje político y del propio sentido común, con su estela de amenaza sobre la existencia de la propia cultura occidental.⁴⁴

Lawrence Mead, politólogo neoconservador de la Universidad de Nueva York, viene a completar una línea de razonamiento que se extiende del peligro social de los pobres a las justificaciones del trabajo precario. En su perspectiva, los programas de bienestar no lograron reducir la pobreza —más bien lo contrario— no (sólo) porque fueran demasiados generosos, según argumenta Murray, sino porque eran demasiado permisivos y no imponían obligación alguna a sus beneficiarios:

Puesto en claro, el trabajo asalariado de miseria tiene que elevarse al rango de un deber cívico (en especial, disminuyendo la posibilidad de subsistir al margen del mercado de empleo no calificado), sin lo cual no encontrará quien lo acepte. Justo diagnóstico, Mead tiene el mérito de ver y hacer ver que la generalización del trabajo precario, que algunos presentan como una ‘necesidad económica’, lamentable, en verdad, en ciertos aspectos, pero ideológicamente neutral y en todo caso materialmente ineluctable, se apoya en realidad en el uso directo de la coacción política y participa de un

⁴³ Wacquant, Loïc, *op. cit.*, pág. 41.

⁴⁴ Vemos en estas reflexiones que estas nuevas realidades nos tocan de cerca. Nuestros piqueteros son parte de ese ejército universal de excluidos señalados como una insoportable molestia visual a los ojos de los bienpensantes sobrevivientes del naufragio.

proyecto de clase. Ese proyecto exige no la destrucción del Estado como tal para sustituirlo por una especie de Edén liberal del mercado universal, sino el reemplazo del Estado providencia ‘maternalista’ por un Estado punitivo ‘paternalista’, único capaz de imponer el trabajo asalariado desocializado como norma societal y base del nuevo orden de clases polarizado.⁴⁵

Estos programas paternalistas proporcionarían a los pobres un *marco directivo* que debe permitirles “vivir de manera constructiva”. Las dos poblaciones objetos de estas políticas son los receptores de ayuda sociales –los indigentes– y los *usuarios* del sistema de justicia penal. Hay aquí, para Mead, una necesidad de “más Estado” en un doble plano penal y social, pero con la condición de que los programas sociales funcionen como elemento penal disfrazado, instrumentos de vigilancia y disciplinamiento de las masas empobrecidas, que los remita de la asistencia al penal en caso de “flaqueza moral”.

La política social que apuntaba a la meta de reformar la sociedad en el capitalismo democrático, ahora viene a cumplir un rol bien distinto: vigilar la vida de los pobres.

La concepción neoliberal contribuye a este replanteo, ya que si los móviles de la pobreza no obedecen ya a causas históricas y estructurales, sino a la competencia e incompetencia de cada individuo, lo que debe hacerse es cambiar el comportamiento individual y no la sociedad.

La síntesis de la reconfiguración del Estado capitalista es bien resumida por Wacquant cuando afirma en una entrevista de enero del 2000 que:

La mutación política en que se inscribe esta transición podría resumirse en la siguiente fórmula: borramiento del Estado económico, achicamiento del Estado social, fortalecimiento del Estado penal, pues estas tres transformaciones están ligadas entre sí y son, en lo esencial, la resultante de la conversión de las clases dirigentes a la ideología neoliberal. (...) Mano invisible del mercado y puño de hierro del Estado se conjugan y se completan para lograr una mejor aceptación del trabajo asalariado desocializado y la inseguridad social que implica. La prisión vuelve al primer plano.⁴⁶

Así puede verse la distancia entre el Estado keynesiano y el Estado neoliberal:

un Estado keynesiano vector de la *solidaridad*, cuya misión era contrarrestar los ciclos y los perjuicios del mercado, asegurar el ‘bienestar’ colectivo y reducir las desigualdades, es sucedido por un Estado darwinista, que eleva la competencia al carácter de fetiche y celebra la responsabilidad individual, cuya contrapartida es la irresponsabilidad colectiva, y que se repliega en sus funciones residuales de mantenimiento del orden, en sí mismas hipertrofiadas. Así, pues, la utilidad del aparato penal en la era poskeynesia-

⁴⁵ Wacquant, Loïc, *op. cit.*, pág. 45.

⁴⁶ Wacquant, Loïc, *op. cit.*, págs. 165-166.

na del *empleo inseguro* es triple: sirve para disciplinar a los sectores de la clase media reacios al nuevo trabajo asalariado precario en los servicios; neutraliza y excluye a sus elementos más disociadores o a los que se consideran superfluos con respecto a las mutaciones de la oferta de empleo, y reafirma la autoridad del Estado en el dominio restringido que en lo sucesivo le corresponde.⁴⁷

EL ESTADO ASISTENCIAL

El neoliberalismo no sólo instaló una cultura individualista y de la responsabilidad individual (en paralelo con las estrategias de mercantilización de la vida social): las políticas públicas tuvieron como resultado el aumento de la desigualdad y de la miseria material y simbólica de los sectores sociales mayoritarios.

El cuadro se convirtió en aterrador. Mientras la mayoría de los habitantes caía con más o menos velocidad por el tobogán de la pobreza, perdiendo todo o casi todo lo que habían logrado en décadas de esfuerzos y luchas, portadores de una subcultura del éxito, la ostentación y el consumo se difundía por los más diversos canales de la comunicación oficial.

El contraste brutal entre los llamamientos comerciales en términos de “hacé la tuya” y “comprá, comprá...” y las realidades de múltiples carencias fue sin duda un motor potente para el incremento de la conflictividad social y de la delincuencia, especialmente juvenil.

Los primeros sujetos de la educación –la niñez, la adolescencia y la juventud– fueron perversamente convidados a una mesa a la que tenían prohibido el acceso. Y la violencia estructural del desempleo y la pobreza que sufrían sus mayores constituían el círculo espiralado de la descomposición social y la falta de futuro. La consigna “no hay futuro” fue, en los noventa, coreada con la convicción de la certeza en los recitales juveniles por las algunas de las víctimas más vulnerables: los adolescentes. Y hasta ahora, debemos decir, presente y futuro han sido sistemáticamente negados a las mayorías populares, y especialmente a sus niños y jóvenes.

Las luchas de los desocupados⁴⁸ –inauguradas en los noventa– instalaron en la agenda de gobierno la problemática de la exclusión. El movimiento puesto en marcha, la emergencia de los *desaparecidos sociales*, condenados por las políticas neoderechistas iniciadas, fueron cooptados por los gobiernos latinoamericanos a través de redes clientelares de planes sociales, siempre insuficientes para paliar las necesidades siempre urgentes de amplios sectores

⁴⁷ Wacquant, Loïc, *op. cit.*, pág. 166.

⁴⁸ Ver Pacheco, Mariano. “Del piquete al movimiento”. *Cuadernos de la FISyP*. Buenos Aires, enero de 2004, N° 11, 1ª edición.

de la población. Estas *concesiones* arrancadas con movilización fueron acompañadas por la demonización de los que se negaban a seguir resignados frente al genocidio neoliberal.

Pero además, sazonado con la ideología de la responsabilidad individual, los noventa fueron caja de resonancia de las más notables teorías que justificaban lo existente y devolvían a cada quien la suerte de su destino.

Toda esta retórica promotora de la individualización de lo social tuvo su contrapartida en materia de políticas sociales. Contra la tradición del capitalismo democrático –más discursiva que real– de unos derechos sociales susceptibles de ser universalizados, ahora se atendía de modo focalizado a quienes caían por debajo de la red, quienes eran incapaces –por su propia impericia– de sostener su propio destino. Las políticas focalizadas tienen, así, un sesgo estigmatizante que culpabiliza a la víctima, la convierte en única causante de sus males.

Judicialización de la pobreza, criminalización de la protesta, tolerancia cero para los míseros, focalización de la atención a los nuevos tutelados fueron la guía de acción de los gobiernos neoliberales en materia social para dar una respuesta –enteramente reaccionaria– a los males que las políticas económicas neoliberales habían amplificado.

La educación tuvo en este esquema un lugar preponderante. Pese al discurso de la *calidad educativa para todos*, la realidad de las escuelas transitaba por otras urgencias, a las que el Estado y su Transformación Educativa dedicaron importantes recursos.

Veremos a continuación los cambios en los *modos de gestión* del Estado según la perspectiva de la Nueva Derecha.

La reconversión del *Estado de Bienestar al Estado Penal*, y su contracara de *Estado Asistencial* requirió, por su parte, una serie de reestructuraciones en la propia organización de la administración.

Bajo el pomposo nombre de “reformas de modernización del Estado”⁴⁹ tuvieron lugar una serie de modificaciones que en casi ninguna ocasión llegó a trascender el fiscalismo (entendido como ampliación de recursos o, más exactamente, reducción de gastos vía privatizaciones, reducción de personal y supresión de organismos).

En el caso argentino,

El problema fundamental es que las reformas estatales fueron efectuadas en el sentido de la acentuación de las tendencias de cambio de la estructura so-

⁴⁹ Ver Gambina, J.; Campione, D. *Los años de Menem*. Cirugía Mayor. Centro Cultural de la Cooperación, Buenos Aires, 2003, 1ª edición.

cial, y no de su atención o compensación: la concentración y centralización del capital, la redistribución regresiva del ingreso, la destrucción masiva de puestos de trabajo, pérdida de poder e influencia de los sectores asalariados y populares en general respondieron en buena medida a procesos de alcance mundial (...), pero fueron una 'obra' completada y acelerada desde el Estado, por una decisión conciente de los hombres que tuvieron responsabilidades de gobierno.⁵⁰

Según Gambina y Campione, las orientaciones de las reformas del Estado estuvieron guiadas por criterios de caja, destinadas en principio a la reducción del gasto público. El achique sistemático se combinó con oportunidades de negocios para capitales amigos (locales o extranjeros) de aquellos terrenos en los que el aparato estatal emprendía su retirada.

En este contexto, las políticas sociales pierden relieve entre las prioridades del Estado. Mediante estrategias –tampoco novedosas– se operan mecanismos de desresponsabilización por la garantía de los antiguos derechos a través de dos mecanismos complementarios.

En primer lugar, la descentralización a niveles inferiores de jurisdicciones estatales (en esta etapa, claramente se traspasan actividades de nación a las provincias, y aparecen ya referencias a propuestas de *municipalización y autonomía*).

En segundo lugar, la transferencia de actividades al sector privado.

Mientras la inacción se justifica por la “teoría del derrame” –según la cual el crecimiento económico resolverá tarde o temprano el problema de la distribución de la riqueza– se atiende a los una fracción de los sectores más postergados, vía políticas focalizadas. Estas medidas asistencialistas, cabe acotar, se implementaron como oportunidades de negocios y de negociados. La corrupción fue parte inescindible de este modo de gobierno.

La desigualdad –obstáculo a remover o cuanto menos a paliar según el programa del capitalismo democrático– ahora desaparece de la agenda pública. La nueva agenda se piensa, se diseña y se ejecuta para el tercio más alto de la población.

Entre las novedades tecnoburocráticas, el saber experto se combina con los negocios propiciados desde consultoras u Organizaciones No Gubernamentales que se convierten en pieza fundamental de las nuevas políticas públicas.

⁵⁰ Gambina, J.; Campione, D., *op. cit.*, pág. 80-81.

2.2. EL PROCESO EN ARGENTINA

Nos interesará ahora analizar cómo el proceso que describimos hasta aquí se desarrolló en Argentina.

Nuestro país y sus representantes fueron un ejemplar modelo de imposición neoliberal, un verdadero caso de manual. Cabe indicar que este programa no se introdujo de modo pacífico: mecanismos de disciplinamiento social y político inéditos se conjugaron para dar lugar a la metamorfosis.

Este proceso se inicia en los setenta con el recurso del Terrorismo de Estado y se prolonga de modo complejo en los gobiernos constitucionales que sucedieron a la dictadura militar. Sustentadas en la cosmovisión neoliberal, el Estado en Argentina asumió desde los setenta el programa de los grupos económicos locales vinculados al capital extranjero, quebrando las resistencias sociales por medio de eficaces mecanismos de disciplinamiento social, basados en una represión inaudita cuyo corolario inmediato fue la consumación de un genocidio.

Las políticas públicas instaladas a partir de 1976 reordenaron de modo dramático el sentido las prioridades y los recursos que desde el Estado se implantaron para la reproducción del renovado orden social capitalista y subordinado.

El esquema se fundó en la desarticulación del modelo productivo preexistente. En su lugar, una política económica centrada en las actividades especulativas y agroexportadoras fue funcional al nuevo bloque dominante, conformado por la oligarquía local en alianza con las empresas transnacionales.

El genocidio perpetrado en los setenta continuó por otros medios una vez recuperada la vigencia de la Constitución: la hiperinflación en los ochenta, la hiperpobreza y el hiperdesempleo en los noventa y dos mil fueron la piedra de toque para ahogar modos espontáneos u organizados de resistencia popular⁵¹ frente a un modelo que consagró al privilegio y la impunidad como política de Estado.

Las políticas impuestas mediante el terrorismo de Estado fueron luego sistematizadas en el Consenso de Washington.

La apertura y liberalización que puso a la actividad financiera en el centro de la economía durante la dictadura militar, la profundización de un ré-

⁵¹ Lo afirmado no implica el éxito del empeño por congelar las fuerzas en lucha (y particularmente por anular la acción resistente y transformadora de la clase subalterna). Contra los pronósticos del fin de la historia, una infinidad de ejemplos cotidianos dan cuenta de que cualquier orden social basado en la opresión de unos sobre otros se desenvuelve siempre, de modo abierto o encubierto, latente o manifiesto, como proceso histórico de luchas, triunfos y derrotas de los contendientes.

gimen tributario regresivo y la desestructuración del modelo productivo preexistente tuvieron efectos inmediatos como de largo plazo en un escenario social de creciente desigualdad y exclusión. Con el terror como fondo de las políticas económicas dictatoriales, se procedió con entusiasmo a la creación de una nueva clase dominante a la par que se avanzó en el disciplinamiento, cuando no en la destrucción, de las organizaciones populares que fueron protagonistas del período previo: sindicatos, partidos políticos, el movimiento cooperativo, organizaciones empresariales pequeñas y medianas, etc.

Otras novedades introducidas por el gobierno genocida tuvieron una fuerte incidencia de corto y largo plazo en la reproducción del orden social, condicionando severamente a las futuras generaciones. Una de ellas fue la estatización de la deuda externa privada (junto al incremento del endeudamiento estatal para fines nunca explicitados), decisión que viene condicionando la producción de la riqueza, y limitando los usos que de los fondos públicos puede llevar a cabo el propio Estado. Su carácter fraudulento, ilegal, ilegítimo e inmoral fue denunciado en el ámbito judicial y reiteradamente cuestionado en distintos espacios públicos.⁵² La carga de esta deuda se expresa con todo dramatismo en los presupuestos anuales de la Nación, en la salida neta de riqueza nacional, así como en los condicionamientos de política económica que profundizaron la desarticulación productiva y la catástrofe social en el curso de casi treinta años de políticas neoliberales. La política educativa tampoco fue ajena a estas realidades, y la reforma debe inscribirse en este marco de relaciones.

Otro elemento confluente fue la creación de un grupo de empresas privadas contratistas, asociadas al poder dictatorial, que dio lugar a una red oscura de subordinación de intereses públicos a ganancias privadas. Estas empresas luego fueron protagonistas de los posteriores procesos de remate, a precio vil, de activos públicos en el rol de compradores.

Buena parte de la legislación preexistente fue reformulada, acompañando el proceso de fundación del nuevo orden. Constituyen ejemplos para-

⁵² En las conclusiones que sobre la causa referida a la Deuda Externa, presentada por Alejandro Olmos, el Juez Ballesteros señala en sus conclusiones que: "Ha quedado evidenciado en el trasuntar de la causa la manifiesta arbitrariedad con que se conducían los máximos responsables políticos y económicos de la Nación en aquellos períodos analizados. Así también se comportaron directivos y gerentes de determinadas empresas y organismos públicos y privados; no se tuvo reparos en incumplir la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina; se facilitó y promulgó la modificación de instrumentos legales a fin de prorrogar a favor de jueces extranjeros la jurisdicción de los tribunales nacionales; inexistentes resultaban los registros contables de la deuda externa; las empresas públicas, con el objeto de sostener una política económica, eran obligadas a endeudarse para obtener divisas que quedaban en el Banco Central, para luego ser volcadas al mercado de cambios; se ha advertido también la falta de control sobre la deuda contraída con avales del Estado por la empresas del Estado". En www.seprin.com/DEUDA_EXTERNA/juicio_a_la_deuda_externa.htm.

digmáticos la “ley”⁵³ de entidades financieras –que constituyó un núcleo central de la política económica de Martínez de Hoz– así como la poda de la ley de contrato de trabajo en más de sesenta artículos, anticipando con cierta timidez lo que los sucesivos gobiernos constitucionales continuaron con más o menos entusiasmo y decisión.

En efecto, la caída abrupta de la dictadura, luego de una guerra perdida, no significó de ningún modo el agotamiento de su proyecto político: continuó por nuevos medios (la institucionalidad constitucional), y se extiende hasta la actualidad con sus secuelas sobre el orden social, y, por lo tanto, sobre el sistema educativo formal.

En este escenario neoliberal, los recursos correspondientes a aquellos rubros orientados a la cobertura de los derechos de ciudadanía (salud, educación, previsión social, vivienda, cultura, etc.) fueron crecientemente restringidos en los ochenta; y el propio funcionamiento del Estado se reorientó a través de políticas de *descentralización*, *racionalización del personal* y desentendimiento del Estado de actividades antes concebidas como de su responsabilidad. Dicho en otras palabras: en los ochenta el poder político institucional democrático fue cediendo de modo creciente a las exigencias del poder económico transnacional y local. La estrategia del retroceso no pudo evitar el traumático final traumático en 1989: un desborde hiperinflacionario apresuró la renuncia del entonces titular del Poder Ejecutivo. Aunque con distintos énfasis, los dictadores, primero, y luego los presidentes constitucionales Raúl Alfonsín, Carlos Menem, Fernando De la Rúa, Eduardo Duhalde y –hasta hoy y en sentido contrario a su retórica– Néstor Kirchner, implementaron de modo sistemático la construcción vernácula de la nueva estructura social de acumulación.

En consonancia con los fines de desarticular las políticas de bienestar y reorganizarlas bajo nuevas reglas, los años noventa fueron la plataforma sobre la cual se modificó sustancialmente el funcionamiento del Estado tanto en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas como en su propio funcionamiento interno.⁵⁴

⁵³ Como una diferencia con dictaduras previas, las normas emanadas del poder de facto fueron nombradas por ellos mismos “leyes” en lugar de los tradicionales “decretos-leyes”. Siendo la ley una norma emanada del Poder Legislativo, constituido por los representantes del pueblo, queda claro el exceso de la denominación. La Comisión de Asesoramiento Legislativo (conformada por un representante de Ejército, Armada y Fuerza Aérea) está lejos de constituir una representación democrática y, por tanto, de sancionar en sentido lato “leyes”.

⁵⁴ Ver, entre otros: Borón, A. *Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina*. Ediciones Imago Mundi, Buenos Aires, 1991, 1ª edición; AA. VV. *Peronismo y Menemismo*. Ediciones El cielo por asalto, Buenos Aires, 1995, 1ª edición. Gambina, J.; Campione, D. *Los años de Menem. Cirugía mayor*. Centro Cultural de la Cooperación. Buenos Aires, 2003, 1ª edición.

El escenario de los noventa expresó medidas tendientes al desmantelamiento de las actividades estatales típicas del capitalismo keynesiano. En el plano productivo, a través de las privatizaciones –luego de un período de vaciamiento y endeudamiento de las empresas estatales– los activos producidos con el esfuerzo de varias generaciones de argentinos pasaron a manos de conglomerados económicos bajo la promesa neoliberal de que la gestión privada (y la propiedad particular o concesionada) iba a asegurar un servicio más eficiente, barato, adecuado. La ola privatizadora propiciada por el proyecto neoliberal también incorporó compromisos legitimadores locales: recordamos cuando Menem aseguró, oportunamente, que el proceso privatizador iba a generar recursos que serían destinados a la educación, la salud, la vejez e, inclusive, a la resolución del yugo de la deuda externa.

Estas privatizaciones se desarrollaron a toda velocidad y significaron la dilapidación del patrimonio acumulado por varias generaciones de argentinos con su trabajo. Sobre este punto hay abundantes denuncias, y excede los límites de este escrito avanzar en el análisis de este latrocinio.

Estos procesos se vieron acompañados por despidos en masa de las empresas privatizadas, así como por las funciones *descentralizadas* a las jurisdicciones provinciales. El desempleo creciente no pudo ser resuelto por la batería de regulaciones precarizadoras de las relaciones laborales,⁵⁵ pruebas de un nuevo incumplimiento de las promesas menemistas. El arrasamiento de la legislación laboral típica del Estado benefactor, inaugurada con el primer peronismo, así como la implantación de modalidades *flexibles* (precarias) de contratación de mano de obra, intentaron justificarse diagnosticando que el desempleo respondía a la rigidez de las formas de contratación. Contra los pro-

⁵⁵ El diario *Página 12* señalaba que “El golpe a los derechos adquiridos pegó primero a los empleados del Estado y de las PYMES, que en conjunto constituyen casi el 70% de la población ocupada. La ley de flexibilización laboral para las PYMES derogó a la 11.729, que –en 1993– consideraba un delito ‘el período de prueba a un trabajador’. El nuevo régimen no sólo introduce un período de prueba por cuatro meses, sino que permite condiciones laborales propias de los albores de la Revolución Industrial: jornadas de trabajo hasta doce horas corridas, vacaciones en cualquier momento del año, aguinaldo fraccionado, entre otras delicias. Al primer golpe le siguieron otros para ayudar a la flexibilización, como el decreto 340 de 1992, que incorpora la modalidad de las pasantías a ciertas áreas del mercado laboral, en reemplazo de mano de obra calificada. El pasante puede cobrar o no una suma de viáticos, no recibe ningún tipo de protección social y la empresa no tiene compromiso alguno con él. El modelo ‘trabajo de fin de siglo’ también llegó a la industria: el primer paso lo dio el SMATA, en el acuerdo con Fiat y Toyota: aceptó que los operarios puedan ser transferidos de área, función u horario cuando la empresa lo disponga; que se elimine el comedor de la empresa y que las vacaciones se puedan fraccionar en dos. En el mismo acuerdo, SMATA aceptó salarios entre un 39 y un 43% más bajo que en otras terminales. Pocos creen que el trabajo precario sea sólo un viaje de ida, una muestra de las relaciones laborales del futuro. (...) Mientras, Funes de Rioja señala que aún los impuestos al trabajo son demasiado altos, más flexibilidad y menos derechos aún” (*Página 12*, junio 7, 1997).

nósticos oficiales, los indicadores de empleo lejos de mejorar empeoraron (acelerando incrementalmente los niveles de desempleo y subempleo), a la vez que se deterioraron a niveles inéditos las condiciones laborales de amplios contingentes de trabajadores y retornando a escenas sólo imaginables en el período fundacional del capitalismo, en el cual la jornada de trabajo se fijaba por omnímoda decisión del capital. Se registra así un grado de arbitrariedad patronal inimaginable antes de la última dictadura militar y después del primer peronismo, a mediados de los cuarenta.

También se privatizó la previsión social creando nuevos mercados de capitales a través de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), con el aporte de los trabajadores. A pesar de que la reforma fue denominada –acorde a ciertas perversiones discursivas menemistas típicas– “Ley de Solidaridad Previsional”, implicó en los hechos un cambio sustancial en la lógica histórica del sistema previsional. Mientras que antes, en cada categoría ocupacional, las generaciones jóvenes financiaban con su aporte a los trabajadores pasivos, el nuevo esquema propone una forma de capitalización donde cada quién aportaba para su propia jubilación, lo que implica el pasaje de una lógica de solidaridad intergeneracional (pero intraocupacional⁵⁶) a una lógica individualista.

Una consecuencia de esta reforma profunda fue el desfinanciamiento estatal de miles de millones de pesos anuales, que debía cubrir el desplazamiento de los trabajadores activos al sistema privado con fondos propios para pagar jubilaciones más que escasas a los trabajadores pasivos. Contra la retórica de no intervención estatal combinada con el ajuste del gasto público, la reforma previsional nos muestra realidades mucho más elocuentes: la conformación de un mercado de capitales financiados con aportes de los trabajadores asegura ganancias especulativas mientras se provoca un fenomenal déficit fiscal. Una suerte de Hood Robin⁵⁷ –dinámica nada novedosa en las sociedades de clases– agudizado replica la fórmula por la cual se roba a los pobres para distribuir entre los ricos, ahora de modo desembozado y alcanzando niveles inéditos en un régimen constitucional.

Un elemento importante del modelo es el notable incremento presupuestario para el funcionamiento aceitado de los aparatos represivos del Esta-

⁵⁶ Esta aclaración es pertinente para ver cómo la desigualdad remunerativa se extendió desde sus orígenes al campo de las jubilaciones. En efecto, y contra toda lectura idealizada, el modelo anterior era de solidaridad intergeneracional pero al interior de cada ocupación. Las profundas desigualdades salariales se prolongaban luego de la vida activa, y por tanto las asimetrías acompañaban al trabajador hasta la muerte. El modelo de previsión neoliberal lleva hasta los límites la lógica individualista.

⁵⁷ Remite a la inversión de la figura heroica de Robin Hood: se trata en este caso de un antihéroe que roba a los pobres para darle a los ricos.

do. En línea con el neoliberalismo mundial, se producen fuertes inversiones en materias de represión y judicialización del conflicto social.

Sobre la base de una política y una dinámica que reproducen la pobreza e incrementan los niveles de conflicto, la alternativa del Estado neoliberal es el incremento de las políticas represivas por múltiples vías. Es interesante recordar ahora una declaración pública de Duhalde en la campaña de 1999: “No me voten por lo que digo, sino por lo que hice. Cuando asumí había 21 cárceles. Ahora hay 43”.

Curiosamente, el modelo *Estado Mínimo* (en relación con el aseguramiento de derechos de ciudadanía) se profundizó con un fuerte grado de consenso social. Este consenso, por su parte, incluyó el incremento de la función represiva implementando nuevas transformaciones que darían paso al Estado penal.

A la ideología represiva de los neoconservadores de Nueva York cabe agregar una nota específica de nuestro país: aquí la dictadura, en 1976, inauguró de modo sistemático e institucional los vínculos orgánicos entre la policía (distinguiéndose la labor particularmente devastadora del General Camps en la policía bonaerense) y el delito. Dos notas, pues, anteceden a la sistematización de la nueva teología de la seguridad: la complicidad, e inclusive, el protagonismo de miembros prominentes de las instituciones responsables de la *seguridad* con el delito –y con toda gama de delitos, desde la prostitución al tráfico de drogas, armas o robos de autos–, y la represión a través de la metodología del *gatillo fácil* (nombre que recibió la eliminación física selectiva de jóvenes de barriadas populares en supuestos enfrentamientos por hechos delictivos con agentes de seguridad). Según cifras no oficiales en Argentina, organismos de derechos humanos refieren la existencia de más de mil seiscientos asesinatos por el gatillo fácil desde 1983 a la fecha. Este modo represivo capilar sobre los sectores privados de los más elementales derechos instaló, como contrapartida, una sensación de inseguridad generalizada y una desvalorización de la vida propia y ajena en estos lugares. De esta inseguridad existencial a que son sometidos millones de argentinos –inseguridad con respecto a la vida, en primer término, pero también al empleo, la salud, la educación, la recreación, la cultura, etc.– se habla poco en los medios oficiales y oficiales. Sólo la inseguridad de la propiedad y los propietarios es inscripta en las recomendaciones de los voceros que resuenan en noticieros y columnas de opinión.

La contrapartida del Estado penal fue el Estado asistencial.

El empleo y la pobreza, que en el capitalismo de bienestar argentino no solían coexistir, ahora eran una pareja bien constituida. No alcanzaba en los noventa –y esta situación se mantiene constante aún– con tener un empleo para tener las necesidades básicas satisfechas, y así importantes contingentes de

capas medias cayeron en la llamada *nueva pobreza*, pobreza de puertas adentro, vergonzante, inconfesable. La notable transferencia de ingresos a la cúspide de la escala social y al exterior se tradujo –se sigue traduciendo aún– en el deterioro social de las mayorías populares. Estas víctimas no fueron, sin embargo, las que más indignaban a las buenas conciencias (aunque dolía, cómo no): los cien niños por día muertos por causas evitables en Argentina son una acusación por las cuales el neoliberalismo y sus ejecutores tendrán que dar cuenta –en una suerte de *accountability* social– algún día.

En el plano del propio funcionamiento del Estado hubo, por su parte, importantes modificaciones.

Argentina venía de una historia de un extendido aparato institucional estatal, con fuertes burocracias, empresas públicas, organismos dedicados a investigación y desarrollo, organismos específicos de transferencias de recursos, un sistema financiero oficial orientado a necesidades sociales y productivas. Se trataba de una red gigantesca que fue cuestionada sistemáticamente por sectores de la gran burguesía.

El período abierto por la dictadura en 1976 no sólo reformula el orden social sino el rol, sentido y funcionamiento del Estado como aparato de dominación y caja de resonancia del conflicto social. El abandono del modelo sustitutivo de importaciones y su reconfiguración como modelo centrado en la liberalización financiera especulativa y el retorno a las actividades agroexportadoras se acompaña de una retórica fuertemente antiestatista. El Estado se convierte en un *socio perdedor* de una nueva élite capitalista, primero a través de los negociados de la Patria Contratista, luego con la estatización de la deuda externa privada y más tarde, culminando el proceso operado a partir del genocidio, vía el expediente de las privatizaciones a precio vil de los activos públicos preexistentes.

El retorno a la institucionalidad democrática en los ochenta llega con un Estado exhausto e impotente. Entre 1983 y 1985 se asiste a un intento de recuperación del capitalismo distributivo, y los debates sobre el Estado se centran en la posibilidad de su *modernización*:

Se conjuga allí la preocupación por incorporar nuevas tecnologías de gestión, con la de capacitar al personal directivo tanto en conocimientos de la administración y gestión modernas, como en nuevas pautas éticas y de comportamiento, que regeneran un sentido de la responsabilidad perdido en la administración pública, desquiciada por años de manejo discrecional. El presupuesto claro era que no se trataba necesariamente de una reducción del aparato estatal, sino de una refuncionalización, que rescataba el sentido fundamental de las intervenciones del Estado en la fundamental de las intervenciones del Estado en el campo de la sociedad civil. (...) En cambio, desde los organismos internacionales y los demás componentes del 'complejo acreedor', se presionaba en dirección al ajuste fiscal generalizado, y como parte de esa lógica, a la reducción del aparato estatal. El poder económico

local se inclinaba a las privatizaciones, pero resistía otros aspectos del fiscalismo, que pueden reducir la capacidad del Estado como cliente (comprador de bienes y servicios, así como contratante de obras públicas).⁵⁸

El tránsito del gobierno radical, con Raúl Alfonsín, al menemismo se realizó en un contexto traumático de crisis económica y social. La hiperinflación, los saqueos, la convulsión social fueron el prólogo de una asunción condicionada.

En la segunda mitad de los ochenta, el radicalismo había cedido sin cesar frente a las demandas de los Organismos Financieros y la crisis desatada por esos mismos factores de presión dio lugar a la emergencia de un nuevo gobierno.

La declaración del entonces ministro de economía alfonsinista, Juan Carlos Pugliese, daba cuenta de la patética ingenuidad (en el mejor de los casos) de la socialdemocracia vernácula: “les hablé con el corazón y me contestaron con el bolsillo”, reconoció el titular de la cartera económica.

La asunción de Menem vino a ordenar *neoliberalmente* las cosas en un complejo alineamiento del funcionamiento del Estado que permitiera generar nuevas condiciones para la acumulación del capital a la vez que legitimarse y legitimar el nuevo orden.

El Estado reorganizó sus prioridades tomando como norte inexorable el ajuste fiscal, brújula que ordenó muchas de sus acciones.

Aparece como novedad el intento de modernizar al Estado incorporando tecnócratas vinculados al poder económico. La marca originaria fue establecida con el nombramiento de miembros del holding empresarial Bunge y Born (Ángel Roig, que falleció a tres días de asumir y fue sucedido por Néstor Rapanelli), bajo el siguiente supuesto: si eran empresarios exitosos, serían administradores exitosos.

La introducción de este ejército tecnocrático dio una pátina de legitimidad a la gestión del Estado, en el imaginario se estimulaba la idea de que los criterios para la administración era la eficacia y la posesión de herramientas de *managment*.

Sin embargo, bajo la direccionalidad excluyente del ajuste fiscal como norte, se operaban políticas mucho menos neutrales que lo reconocible: el retiro del Estado de múltiples áreas se compensaba con la generación de negocios para empresarios amigos, vía tercerización de funciones, privatizaciones u otros modos de transferir recursos al sector privado. Este proceso no es, sin embargo, enteramente novedoso:

⁵⁸ Gambina, J.; Campione, D., *op. cit.*, p. 87.

El proceso de tecnocratización no es novedoso, ya que se lo encuentra en la médula misma del Estado de Bienestar, que contaba con funcionarios especializados en convertir en 'administrativos' los problemas políticos, y en transmutar los reclamos de poder provenientes de la sociedad civil, en 'derechos' a aplicar desde el mismo Estado. La novedad relativa es que la crisis de ese modelo estatal, manifiesta a partir de los setenta, terminó resolviéndose claramente a favor de lo más concentrado de las clases dominantes, en línea de orientación de quienes criticaban a ese Estado desde perspectivas más afines al liberalismo económico y elitistas, sumando además un fuerte componente de 'revancha' frente a lo que entendían como abusos de las burocracias públicas, las dirigentes sindicales y otros sectores que habían prosperado a la sombra del Estado intervencionista. En consecuencia, el grado de tecnocratización no disminuye, sino que modifica su signo, en función de una vinculación más rápida y directa entre el funcionariado y los intereses del gran capital. El ingreso masivo de las condiciones de 'eficiencia' como medida de los méritos de la función pública, la aplicación de criterios de rentabilidad aún en las áreas más 'sociales', impuso cierta privatización 'interna' (la de los objetivos y modos de gestión de lo que permanece en el Estado), mientras que la privatización 'externa' producía un gigantesco flujo de riqueza, y lo que es tanto o más importante, de capacidad de control y organización de la sociedad, en dirección al gran capital, local e internacional.⁵⁹

Finalmente, los noventa hacen coexistir en el aparato estatal la vieja burocracia y la nueva tecnocracia:

En suma, el clientelismo tradicional, la burocracia que se mantiene básicamente en una matriz de características weberianas, y los estamentos tecnoburocráticos que pretenden asumir un liderazgo de tipo gerencial, siguieron conviviendo, más conflictiva que pacíficamente, en el Estado argentino. Esa convivencia conflictiva se complicó porque ese Estado fue privado de una racionalidad 'pública' específica, para navegar en una imitación de los modelos de administración privada, que no da un lugar claro a las finalidades sociales subsistentes en el aparato estatal, y facilitan su utilización al servicio del 'negocio' particular. (...) Los nuevos instrumentos 'técnicos' no garantizaron un mejoramiento en cuanto a honestidad, autonomía y niveles de eficiencia en la dirección del Estado, que facilitarían un funcionamiento realmente 'gerencial' si es que tal cosa puede llegar a existir. (...) Esta refuncionalización tiende con consecuente regularidad a facilitar la capacidad de respuesta del aparato estatal frente a las necesidades del gran capital, quedando siempre a mitad de camino la generación de una verdadera capacidad de gestión autónoma. (...) Quizás sea hora de pensar un poco menos en términos de gerenciamiento (...).⁶⁰

⁵⁹ Gambina, J.; Campione, D., *op. cit.*, págs. 114-115.

⁶⁰ Gambina, J.; Campione, D., *op. cit.*, págs. 117-118.

Dos lógicas y dos retóricas orientaron estas yuxtaposiciones: la referida al equilibrio fiscal/ajuste estructural y la referida a la eficientización de la administración pública.

Esa dualidad se expresó en profundas incoherencias que terminaron dislocando la estructura administrativa del Estado. Así, las expresiones de recorte del gasto público sostenido por el discurso oficial se vieron refutadas por medidas que tendieron a agravar el peso de dicho gasto: la generación de negocios en los que el Estado resultó perjudicado; el incremento del gasto destinado a la represión y *judicialización* del conflicto social y los ingentes aportes presupuestarios para la aplicación de reformas de cuño neoliberal. Todo ello adosado con la corruptela generalizada inherente al sistema y particularmente a este modelo.

Para estas políticas se generaron, a la par que la expulsión de trabajadores del aparato estatal, formas de contratación precarias pero que implicaron suculentas asignaciones a técnicos reformadores, asistentes, y consultores. La reforma educativa resultó, en este sentido, paradigmática.

Y sobre estos procesos hubo, de modos a veces larvados y a menudo abiertos, resistencias y contestaciones desde todos los ámbitos de la vida social.

Finalmente aquí, antes de introducirnos en la reforma educativa propiamente dicha, hay que señalar que en los noventa hubo abundante financiamiento para promover las reformas en salud, educación o previsión que permitieran reorganizar sobre nuevas bases (neoliberales) la gestión de lo social desde las políticas públicas. Se operaron procesos de desresponsabilización del Estado nacional a través de la profundización del proceso de transferencias de escuelas a las jurisdicciones provinciales sin contrapartida presupuestaria. En rigor, estas políticas recogen antecedentes previos al golpe militar.

La descentralización y privatización como estrategias y fines de la política educativa tuvieron, por supuesto, impacto de distintas formas en las realidades del sistema educativo.

En los ochenta se fue afirmando un discurso justificador de los recortes presupuestarios. Un efecto de estas miradas es el menor presupuesto posible de asignar a la educación pública (tendencia revertida parcialmente en los noventa, pero con fines de desmantelamiento de la educación tradicional y su reconfiguración como sistema educativo acomodado a los mandatos del capitalismo neoliberal). Los recursos aplicados a la reforma, provistos a través de endeudamiento externo, implicaron –en contradicción con otros discursos oficiales– un fuerte incremento presupuestario. Se aplicó a la implementación de la reforma e introdujo nuevas formas de gestión de lo estatal, nuevos modos de reclutamiento y permanencia de agentes y abrió paso a la reducción de las plantillas de empleados públicos. Estas políticas fueron (son) paralelas y com-

plementarias en relación al proceso de dualización social y se expresa(ba)n a través de estrategias de mercantilización y asistencialismo.

Resumiendo: la parálisis y reconfiguración estatal por los procesos de vaciamiento, endeudamiento y desresponsabilización de aquellas funciones vinculadas a los derechos de ciudadanía; el incremento de la brecha de la desigualdad; la expansión del desempleo y subempleo; el deterioro persistente de las condiciones laborales de quienes pudieron conservar su fuente de trabajo; la desarticulación productiva; un modelo cultural elitista basado en el farandulismo, un nivel de corrupción institucional creciente; la represión sobre todos los ámbitos de la vida social fueron el telón de fondo de las políticas educativas. Imposible pensar una política educativa a contracorriente de todas las políticas públicas. Inevitable deducir que este escenario de descomposición social no haya incidido de modo evidente en todos los niveles del sistema educativo. Sobre esta realidad se operaron las imposiciones reformistas tendientes a reordenar el sistema educativo.

Capítulo III

Las Políticas Educativas (neo)liberales

El monopolio del conocimiento detentado por las clases dominantes tuvo una expresión concreta en la configuración de los Sistemas Educativos Nacionales. Con sus dinámicas de imposición y resistencia, hay una continuidad en el sentido clasista del orden social que se expresó en una cultura escolar determinada, que en Argentina tuvo rasgos particulares ligados a los conflictos que marcaron el origen del sistema educativo formal en Argentina.

Excede los alcances de este trabajo introducirnos aquí en la perspectiva histórica, pero cabe señalar que desde sus orígenes el sistema educativo tuvo un desarrollo atravesado por dinámicas clasistas, racistas y sexistas que fueron mutando en función de la emergencia de múltiples dinámicas, actores, proyectos que circularon desde afuera y por dentro de la propia educación formal. Dejamos anotado aquí que el neoliberalismo educativo, lejos de ser un “injerto contaminante” en una realidad previa hostil encontró terreno fértil en el campo educativo para reformular exitosamente la direccionalidad y el sentido de la educación pública. El modelo de instrucción pública, aunque con matices, expresó un modo particular de reproducción de la desigualdad en la distribución de conocimientos y reconocimientos. Lo que vino (viene) a desenvolver el neoliberalismo fue (es) un nuevo modo de desigualdad adecuado a las nuevas condiciones de reproducción del capitalismo bajo la cobertura de las propuestas represivas y asistencialistas que ensaya con éxito relativo la nueva derecha.

La introducción del lenguaje empresarial (y sus sentidos *eficientizados*), la emergencia de nuevos dispositivos de regulación y control, la intensificación del trabajo docente, la pauperización de las mayorías sociales (incluidos los trabajadores de la educación), los nuevos mecanismos de gobierno y las reformulaciones en la construcción del currículum –entre otras cosas– van marcando una dinámica renovada para resolver los mismos fines de reproducción ampliada del orden social en nuevos contextos.

Podemos dar cuenta, en principio, del contexto. La aplicación del Consenso de Washington, en consonancia con la creciente aplicación de doctrinas crecientemente represivas, fue configurando un escenario que hizo de la sociedad argentina un territorio fragmentado, con brechas inauditas entre los ostentosos portadores de riqueza, y los contingentes crecientes de excluidos sociales.

Las políticas educativas operaron, pues, en este terreno minado. La expansión inédita en la brecha de la desigualdad y la condena de casi tres cuartas partes de la población a sobrevivir por debajo de la línea de pobreza fue la plataforma sobre la cual se diseñaron y ejecutaron las líneas directrices de la Transformación Educativa.

En este marco general se desarrolló la política educativa neoliberal. A partir de un gobierno que aceleró las medidas que contribuyeron a un proceso de descomposición social, la expansión inusitada de la pobreza fue la contracara del enriquecimiento de unos pocos.

Viejas y nuevas pobrezas hicieron mutar el espacio social. Luego de veinticinco años de neoliberalismo, Argentina –otrora uno de los capitalismos menos desiguales de América Latina– desarrolla un proceso de *tercermundización* y dualización social.

Un relevamiento por el campo de la oposición al modelo y a estas políticas hace notar la emergencia de fenómenos que tanto anuncian consecuencias sociales del modelo como un verdadero cambio de época, cambios que se introdujeron en la institución escolar a través de nuevos fenómenos.

Se percibe –en buena medida a consecuencia de las políticas económico-sociales– la aparición de altos niveles de violencia doméstica y estructural que atraviesan las aulas (entre otras cosas, niños que van armados a la escuela, el embarazo juvenil, el consumo generalizado de alcohol y –el ciertamente extendido– de drogas no autorizadas, entre otros).

Estos jóvenes sienten como inexorable la falta de horizonte, la desconexión con un mundo adulto que sólo existe para ignorarlos, para estimularlos como potenciales clientes a través del consumismo o como blancos móviles para el reproche y la represión. Estas percepciones parecen ser la norma, son reales y configuran el telón de fondo existente de las políticas educativas reformistas.

En un clima de época en que la cultura dominante devenida en sentido común responsabiliza a cada quien por su destino, la escuela se va reciclando, pero no en la moderna institución que proclamaban los técnicos sino en un verdadero hospital de campaña: una sucesión de heridos del neoliberalismo, niños que ven en la educación la posibilidad de una comida diaria, un ámbito de contención, la posibilidad de reconocerse entre otros de su generación en un espacio compartido. Esa escuela pública a menudo no enseña, pero es el lugar en el que la niñez desposeída deja de convertirse en una molestia presupuestaria para ser unas personas con nombre y apellido. Al menos ese rasgo de humanidad se les debe a los trabajadores de la educación, ellos mismos víctimas de las calamidades neoliberales y visitantes (cuando no residentes definitivos) del territorio de la pobreza. Más de la mitad de los docentes se encuentra por debajo de esa línea de la injusticia. Abundan los relatos de quie-

nes no podían llegar a fin de mes a su escuela porque carecían del dinero para el viaje en colectivo (entre otros posibles relatos, tan o más traumáticos por sus implicancias y sus consecuencias).

En síntesis, aquí, un elemento central es que el cambio de contexto político, económico, social y cultural tuvo una evidente incidencia al interior del sistema educativo. La multiplicación de múltiples pobreza, el abandono del Estado en relación a los derechos básicos, su reformulación como Estado Penal y/o asistencialista constituyen realidades sobre las que operan, de modo muy disonante entre los dichos y los hechos, las políticas educativas.

Las profundas transformaciones del sistema educativo bajo el marco legal de la Ley Federal de Educación constituyen un terremoto en tierra arrasada.

En este contexto, el sistema educativo –estimulado por una notable inyección presupuestaria para la aplicación de la Transformación Educativa–, se reconvierte como un circuito dual desde el punto de vista de sus posibilidades de asegurar el conocimiento. En muchos casos, las escuelas renuncian a su función educadora y privilegian la tarea de contención social, como si fuese una opción de hierro. Curiosamente, otras –en las que se incorpora a los mismos sectores sociales– alcanzan a hacer ambas cosas. Hay, por su parte, escuelas públicas que atienden a sectores que material y simbólicamente aún no han perdido todo. Lo cierto es que se multiplican las respuestas institucionales –dependiendo de múltiples factores– a una política educativa que desde las transferencias escolares promovió expresamente la segmentación horizontal y vertical del sistema educativo formal.

Asistimos a un verdadero cambio de funciones y, habrá que agregar, que la propia crisis del modelo de escuela pública tradicional también contribuye a difundir la sensación de agobio que persigue a los actores de la educación. Justamente, uno de los motivos en los que se legitimó la política educativa fue la generalizada percepción de la crisis del modelo tradicional. Una escuela esclerosada, autoritaria, insostenible con los nuevos modos de dominio del capital –más sutiles, menos omnipresentes, más individualizados y flexibles– no era ya viable para la continuidad de la dominación en tiempos neoliberales.

Crisis neoliberal, crisis tradicional y nuevos modos de dominio otorgaron así nuevos roles –en un camino de creciente diferenciación– que operaron un cambio importante entre los docentes y las instituciones.

Además de los dispositivos de la política educativa en los noventa, debemos agregar los nuevos comportamientos del Estado sobre el campo del saber y hacer alguna referencia al papel de los intelectuales. Debe destacarse como punto novedoso de la reforma que, de modo inédito, una importante cantidad de intelectuales referentes de la izquierda educativa se convirtieron en el

sustento tecnocrático de la reforma educativa. No se trató de casos aislados; un importante contingente de expertos se incorporó al diseño y ejecución de la Transformación Educativa.

Este hecho novedoso no fue, de ningún modo, inocuo. Es preciso señalar la responsabilidad de quienes, renunciando a su identidad, a su historia y a los intereses de las mayorías sociales, diseñaron y aplicaron la Ley Federal de Educación.

Estos agentes abrieron cauce a la direccionalidad neoliberal que reclamaban los organismos financieros internacionales y a la transformación de la sociedad argentina: otorgaron legitimidad a la reforma a partir de términos e imágenes (como la *calidad educativa*, o la *equidad*) ahora *neoliberalmente* resignificados.

Algunos de ellos dejaron testimonio sobre sus trayectorias: “La inmensa mayoría de nosotros habíamos sido excluidos de las Universidades Nacionales por los gobiernos militares”.⁶¹ La presentación del texto los involucra con un modelo particular de intelectuales, vinculados a la participación activa en la definición de políticas públicas y abarcador de un estrato numeroso de sujetos:

Los procesos de democratización de América del Sur trajeron para nosotros la posibilidad de inserción en los procesos de diseño y desarrollo de las políticas públicas del sector educación. Esta posibilidad no fue un hecho aislado o personal. Formó parte de un significativo movimiento de un grupo relativamente numeroso de intelectuales hacia la acción. Dicho movimiento sería uno de los tantos indicadores de la emergencia, también en América Latina, de una nueva estructura ocupacional, una de cuyas categorías sería la de los 'analistas simbólicos'. (...) Los analistas simbólicos se diferenciarían de los funcionarios tradicionales por su conciencia acerca de la relación entre conocimiento y poder y su convicción acerca de que poseen conocimientos relevantes para el ejercicio efectivo del poder. (...) Al mismo tiempo, procurarían establecer una lógica de interacción con las estructuras de gobierno, antes que una lógica de subordinación u obediencia (Braslavsky y Cosse 1996:2).⁶²

Ellos mismos se autodefinen más adelante como “intelectuales reformadores”.

⁶¹ Braslavsky, C.; Cosse, G. “Las actuales Reformas Educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones”. En: *PREAL*, N° 5, Buenos Aires, 1996, pág. 2.

⁶² En el transcurso de edición de este trabajo hemos recibido la noticia del fallecimiento prematuro y lamentable de Cecilia Braslavsky. Es preciso tributar un reconocimiento a quien ha sido un referente ineludible de la historia y la política educacionales. Quienes –como en mi caso– compartimos con ella unas raíces comunes y luego cuestionamos su decisión de involucrarse decisivamente a favor de las políticas neoliberales, nos vemos en el difícil equilibrio de valorar aquello que nos dio como maestra, de expresar nuestra irremediable distancia con sus elecciones políticas, y entristecemos –todo esto al mismo tiempo– por una partida trágica.

Las intenciones de su intervención tenían objetivos de largo alcance: no se trataba sólo de administrar al sistema.

Como consecuencia de algunas de las cuestiones expuestas, los analistas simbólicos tenderían a promover la construcción de políticas de Estado, que perduren más allá de las gestiones de gobierno, no sólo por una cuestión de convicción acerca de su necesidad, sino también –y tal vez fundamentalmente– porque ese tipo de políticas serían más conveniente para el mantenimiento y ampliación de su influencia (Braslavsky y Cosse 1996:3).

El compromiso, pues, con las reformas fue una consecuencia de la aplicación de métodos de cooptación individuales como institucionales. Los Departamentos de Educación de las Universidades Públicas, muchos de cuyos profesores habían sido involucrados en la construcción de la reforma educativa, guardaron un notable silencio sobre la reforma y las calamidades que se estaban plasmando en nombre de esa política.

Muchos docentes –más tarde que temprano– condenaron a aquellos intelectuales que supieron ser sus referentes en otras épocas y que ahora eran percibidos como punta de lanza contra los propios trabajadores de la educación.

Sus antiguos referentes, utilizando una retórica de pátina científica realizaban unos diagnósticos sobre la crisis educativa que responsabilizaban a docentes y directivos por la debacle general del sistema, cuando no a las familias o a los propios estudiantes.

Han sido escasas las excepciones –pero las hubo y hay que señalarlo– que afrontaron una crítica fundada y valiente a la aplicación de la Transformación Neoliberal en Educación.

La pregunta que sigue es qué política educativa podía impulsar el Estado neoliberal, habida cuenta de su *programa de gobierno*.

En resumen, el Estado neoliberal reformuló su papel en relación al sistema educativo. Si antes la clase dominante se pretendió representante del bien común y se autoasignó –vía la educación– el papel civilizatorio a lo largo de dos siglos, hoy se trata de generar oportunidades de negocios y atender el conflicto social a través de un Estado Evaluador que despliega estrategias que combinan asistencialismo y privatización.

Pese a la retórica convocante a la participación, el Estado se reservaba el derecho de definir los fines de la educación, sus contenidos, sus procedimientos y prácticas, los mecanismos de regulación y control (viejos y nuevos), la distribución de recursos. Lo que sí democratizaba era la resolución de los problemas y la distribución de la miseria. Estado presente como nunca antes para atender el diseño del proyecto y controlar su adecuada ejecución; Estado ausente como garante de derechos de ciudadanía.

Y en este marco, el Estado se dedicó a asignar a cada quien (ministros y secretarios, tecnócratas, docentes, estudiantes y padres, entre otros) un determinado lugar en la agenda educativa, en parte predefinida y en parte renovada, para atender las consecuencias neoliberales (estructurar un circuito focalizado para atender a la masa de pobres e indigentes creciente que llegaba o no llegaba a las escuelas estatales).

Así, en el recorrido desarrollado alrededor de la naturaleza transformada del Estado capitalista democrático hacia el Estado neoliberal pudieron verse sus paralelas mutaciones en las funciones, objetivos y modos de intervención del Estado, así como una notable redefinición de las políticas públicas. Entre estas, y por diversos motivos, debe destacarse la política educativa.

Dejamos planteada la pregunta, cuya respuesta intentaremos esbozar más tarde, sobre los motivos por los cuales esta reforma fue parcialmente resistida, desde distintos proyectos, prácticas y discursos, por el colectivo docente y la comunidad educativa en su conjunto.

Queremos aquí sólo señalar que, si las instituciones educativas fueron lugares de reconocimiento y encuentro del otro, si hubo estrategias de no cumplimiento de las directivas oficiales, o de cumplimiento formal, si hubo actores que intentaron resistir desde propuestas pedagógicas alternativas, si hubo instituciones educativas que estructuraron espacios públicos de debate es porque el sistema educativo no es sólo un ámbito reproductivo de imposición clasista, sexista y racista sino porque es al mismo tiempo un lugar de lucha.

En el campo educativo se desenvuelven prácticas sociales, hay resistencia y lucha; aparecen aquí y allá señales de una escuela humanista y liberadora que podrá ser retomada en el futuro para un proyecto emancipatorio. Estas marcas de otra pedagogía –que deberíamos retomar críticamente, de otras propuestas político-pedagógicas (aquí se inscribe la existencia de proyectos alternativos de ley general de educación, foros de debate, publicaciones, etc.)-, nos muestran la existencia de fisuras, y por tanto de posibilidades, para construir contrahegemonía en la particular esfera de la educación pública.

A continuación desarrollaremos algunas de las propuestas de las principales usinas ideológicas de los Organismos Internacionales, protagonistas centrales del diseño, concepción y puesta en marcha de las políticas reformistas en los noventa.

Un análisis bastante exhaustivo de sus posiciones será de utilidad para comprender la direccionalidad de las políticas que se ejecutaron como modo de resolución de la crisis compleja y profunda de la educación pública.

Capítulo IV

Propuestas de política educativa de los Organismos Internacionales

4.1. El Banco Mundial

Aunque el Banco Mundial y otras usinas intelectuales orgánicas del capitalismo neoliberal no plantean posiciones del nivel de fundamentalismo de los padres fundadores de la Nueva Derecha, deja trascender en sus diagnósticos unas mismas causas así como soluciones que apuntan en un mismo sentido. Su papel diferenciado como órgano técnico y financiero de presión para la implementación de determinadas políticas públicas, sobreimprime un matiz de mayor realismo al análisis. Más allá de las motivaciones personales de sus miembros, los discursos deben operar sobre las políticas realmente existentes; políticas que se desenvuelven en sociedades complejas, conflictivas, atravesadas por antagonismos. Si esto es así, aunque el paraíso a conquistar sea el mismo de los profetas fundamentalistas, los sacerdotes banqueros y sus tecnócratas deben forzar una relectura que ancle en la vida real, deben traducir los valores del egoísmo y la competencia a propuestas concretas, viables, aplicables en la esfera terrenal.

Esta función diferenciada entre los ideólogos y los técnicos que *sugieren* políticas generan un fenómeno interesante: a veces, la emergencia de conflictos entre los *padres fundadores* (como ocurrió en el gobierno neoconservador de Margaret Thatcher, donde los neoliberales tomaron distancia frente a decisiones prácticas) y los técnicos o gobernantes que adoptan las medidas que se legitiman en el ideario neoliberal.

Curiosamente, los conflictos y disonancias entre unos discursos y otros constituyen perspectivas complementarias de un mismo proyecto. Veremos aquí algunas de esas continuidades y rupturas.

Luego revisaremos algunas formulaciones elaboradas por la UNESCO, funcional en los noventa al avance de las políticas educativas neoliberales e intentaremos algunas conclusiones en relación a los discursos emanados de estas organizaciones.

En sucesivos documentos, el Banco Mundial ha trabajado con la idea de incidir en la definición de la política educativa, con creciente éxito a partir de la segunda mitad de los ochenta.

El temprano documento “El financiamiento de la educación...” del año 1986 establece un diagnóstico y unas afirmaciones que no fueron abandonados

hasta hoy, si bien en los noventa los diversos documentos dieron lugar a matizaciones, pequeñas reformulaciones, nuevas prioridades pero orientadas siempre en una misma dirección: la conformación de un modelo de mercado, luego acompañado por la contención de la pobreza (de cuya existencia toman nota a partir del crecimiento exponencial de masas empobrecidas, aunque estén muy lejos, en sus diagnósticos, de indagar si operaron como causas de dicho incremento las políticas económicas y sociales que ellos mismos indujeron).

Veamos, a continuación, algunos de los tópicos centrales: la relación entre educación y producción; las propuestas de mercantilización educativa; el tema del financiamiento; los conceptos de calidad educativa ligados al logro de resultados; las políticas de pobreza y las estrategias de construcción de ese proyecto. Un verdadero programa de gobierno, que pudo ser parcialmente convertido en propuesta concreta.

LA EDUCACIÓN COMO LLAVE DEL DESARROLLO

Rescatando viejas conceptualizaciones de la teoría económica neoclásica, y básicamente de la Teoría del Capital Humano, la relación entre educación y producción, desarrollo, crecimiento y trayectoria individual aparecen directamente ligados. Y esta ligazón establece a priori una relación causal: sería la educación la variable independiente promotora del crecimiento económico. Así, se afirma que “la educación es una inversión económica y socialmente productiva” (BM 1986:1).

Diez años más tarde un nuevo informe confirma esta aseveración: “La educación es más importante que nunca para lograr el desarrollo económico y la reducción de la pobreza”.⁶³ Se retoman en este discurso, de modo accesible, propagandístico, los principales supuestos de la mencionada Teoría del Capital Humano,⁶⁴ *aggiornada* de modo de contemplar alguna alternativa para la catástrofe social vislumbrada por el propio Banco Mundial desde mediados de la década del noventa:

La estrategia del Banco Mundial para reducir la pobreza se concentra en la promoción del uso productivo del trabajo, que es el principal activo de los pobres, y en la prestación de los servicios básicos a los más necesitados. Las inversiones en educación contribuyen a la acumulación de capital humano que es esencial para lograr ingresos más altos y un crecimiento económico sostenido. La educación, especialmente la educación básica (primaria y secundaria de primer ciclo), contribuye a reducir la pobreza al au-

⁶³ Banco Mundial. *Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial*. 1996, pág. 1.

⁶⁴ En el documento de 1996, el Banco señala que “la teoría del capital humano no tiene una rival auténtica de igual alcance y rigor” (p. 23). Notable apología de una teoría que fue objeto de agudas críticas acerca de sus profundas inconsistencias y refutaciones empíricas.

mentar la productividad de los pobres, reducir la fecundidad y mejorar la salud, y al dotar a las personas de las aptitudes que necesitan para participar plenamente en la economía y la sociedad (BM. 1996:1).

En la formulación que transcribimos aparecen una cantidad de elementos dichos, insinuados y omitidos sobre los cuales es necesario abrir alguna reflexión.

El reconocimiento de que la fuerza de trabajo es la única propiedad que los pobres tienen –en un sistema en el que la propiedad constituye un puntal de las relaciones sociales de dominación– naturaliza la desposesión de todo bien material y le asigna a la educación un rol salvacionista que difícilmente se resuelva en el plano educativo. Dicho en otras palabras: la riqueza o la pobreza no es algo que se define a través de la educación sino a través de medidas de redistribución de la riqueza.

Es notable cómo en los análisis del Banco se silencian las decisiones vinculadas a la distribución de la riqueza a través de la política económica (por ejemplo, vía determinación de salarios mínimos, sentido del sistema tributario, distribución del crédito, prioridades del presupuesto público, etc.), y en su lugar se desarrolla un artificio discursivo, por el cual la educación es puesta como causa de la pobreza. Contra los pronósticos oficiales, el neoliberalismo instaló un hecho inédito en nuestra historia: de modo contradictorio a lo sostenido por los técnicos del BM, hoy existen evidencias incontestables que una parte significativa de quienes, en base a un notable esfuerzo, terminaron el grado universitario, se encuentran, sin embargo, por debajo de la línea de pobreza.

Por otro lado, la referencia a la provisión de servicios básicos a los más necesitados supone dos cuestiones: la asunción naturalizada acerca de la fatalidad en que están sumidas muchas personas –pobres por la falta de educación, y cuya provisión aunque módica ayudará a resolver–, así como la necesidad de dejar de lado todo planteo universalista de políticas sociales para todos y avanzar en la estructuración de políticas focalizadas. Desde este lugar, se promueven una serie de *remedios* que sintetizan unas políticas que expandan las relaciones de mercado a la vez que sean capaces de contener a los *caídos sin red* que el propio sistema produce.

DE LA CONTENCIÓN DE LA POBREZA A LA SOBERANÍA DEL CONSUMIDOR INDIVIDUAL

Luego de la afirmación general de que la educación es un factor de elevación de la productividad, se avanza hacia un alineamiento con el pensamiento radicalmente liberal- conservador, cambiando ahora el eje.

Si hasta aquí se intentó promover la educación como llave para resolver los problemas de la pobreza, a continuación se deja a los pobres con sus

destinos y se vira hacia la *soberanía del consumo individual* al que tiene derecho sólo una parte de la sociedad: los consumidores.

El circuito de mercado se justificaría en el legítimo privilegio de los padres de elegir la educación de sus hijos. En esta búsqueda de mercantilizar la educación, la descentralización constituye un dispositivo esencial para el logro de este objetivo.

Dado que la competencia se funda en la posibilidad de elección de ofertas disímiles, lo disímil de la oferta es la calidad y eficiencia de la educación a ofrecer. Consumidores, mercado, competencia y eficiencia constituyen aspectos de una misma aspiración. De tal modo, se sostiene que deberá avanzarse en la descentralización educativa para favorecer la “libertad de elección”, la “competencia” y el desarrollo del sector privado, dado que “la contribución más importante de esta política es el mejoramiento de la eficiencia, a través del aumento de la competencia entre las escuelas públicas, y entre éstas y las privadas” (BM 1986:5).

La descentralización adquiere en esta clave la finalidad del incremento de la eficacia, que a su vez sería consecuencia del incremento de la competencia:

La mayor descentralización, incluida una mayor libertad de acción para las escuelas privadas y comunitarias, mejorará además la eficacia dentro de las escuelas al fomentar el espíritu de competencia dentro de ellas. Si aumenta la competencia, se ofrecerán más servicios educacionales, disminuirán los costos y los estudiantes y sus padres dispondrán de una selección más amplia de escuelas. Dentro de éstas, la eficiencia aumentará al exigirse responsabilidades administrativas. (...) En segundo lugar, la descentralización, ya sea que se lleve a cabo a través de escuelas privadas, comunitarias o públicas locales, permite a padres y alumnos participar más activamente en la elección de la calidad y el tipo de educación que desean obtener.⁶⁵

Lo expresado implica un particular modo de descentralización, pues dicha medida se piensa en función de la competencia y el presunto incremento de la eficacia. Es preciso, para decirlo de otro modo, indicar la existencia de otros modos alternativos de descentralización que no se enmarcan en la lógica mercantil.

Esta formulación tiene implicancias políticas y pedagógicas. En primer lugar, se definen los contenidos nacionales que deben ser transmitidos para una evaluación estandarizada que permita establecer unos *rankings* de rendimientos. Esto presupone, en principio, que las currículas institucionales así como las prácticas pedagógicas, lejos de asegurar *libertad de elección* a do-

⁶⁵ Banco Mundial. *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de Política*. Washington, 1986, p. 4.

centes (*productores*) o estudiantes (*clientes*), condicionan el qué y el para qué enseñar. Esta limitación convierte a la libertad de competir en la única libertad admitida en el esquema. Por otro lado, la transmisión de conocimiento –medible al final del proceso– presupone una mirada tecnocrática, ya que dicho conocimiento es difundido como patrón de verdad, es incuestionable (de hecho, la evaluación se construye sobre su apropiación por parte de los alumnos) y se pierde así su naturaleza histórica, los valores que condujeron a los intelectuales a su construcción. En rigor, esta estrategia constituye la agudización de una continuidad histórica de los sistemas educativos formales: la cosificación del conocimiento, su presentación como contenidos neutrales y puros. Lejos de las notables batallas al interior de los campos disciplinarios, la escuela *estiliza* a la vez que *esteriliza* lo enseñado.

En segundo lugar, dicha lógica instala la preocupación por la competencia y el rendimiento, perdiendo de vista el proceso. La dimensión política de la educación (cómo se seleccionan los conocimientos, para qué) es sencillamente ignorada y se refuerza la idea de que aprender es algo parecido a competir exitosamente en la apropiación acrítica de conocimientos.

Este modelo de descentralización es, claramente, pensado para la instalación de una lógica de mercado. Sin embargo, los mecanismos de poder quedan centralizados en el Estado, doblemente responsable, de fijar los contenidos y de evaluarlos luego. Veremos cómo este mecanismo se implementó concretamente en la política educativa argentina en los noventa.

En el nivel institucional e interinstitucional también el Banco exige criterios de mercado. En el diagnóstico su crítica es taxativa, por un lado, a la ausencia de libertades de la institución educativa para regular su oferta de acuerdo a las demandas de los clientes. La falta de competencia contribuye a una homogeneización que, en la lógica neoliberal, obstaculiza una *calidad educativa* adecuada:

También hay pruebas de que los recursos no se utilizan en las escuelas con la eficacia que cabría esperar. En muchos países en desarrollo, el gasto público se encauza hacia las escuelas con arreglo a fórmulas uniformes de financiación que se prestan muy poco para promover su utilización eficaz. Las reglas de dotación del personal, las escalas de sueldos y asignaciones, para otros insumos escolares, de modo que los directores de las escuelas tienen poca libertad de acción en materia presupuestaria. (...) Asimismo, los directores de las escuelas tienen poco margen para adaptar las normas establecidas a nivel central (relativas a los títulos exigidos a los maestros, los planes de estudio, los libros de texto, los horarios, etc.). Ese problema se agudiza debido a la falta de competencia de las escuelas; como los administradores de éstas responden sólo muy indirectamente ante los estudiantes y los padres, tienen poco interés en buscar el medio más eficaz en función del costo para suministrar el tipo de educación que las familias deseen (BM 1987:1).

La libertad que se propugna tiene límites bien precisos: de un lado, las prescripciones nacionales que marcarían el cauce a partir del cual los directivos se pondrían en movimiento. Del otro, las específicas demandas que orientarán la oferta pedagógica.

En un movimiento convergente, la noción de participación aparece directamente asociada a la libertad de elección:

En todo el mundo, los padres y las comunidades están participando cada vez más en la gestión de la escuela de los niños. (...) Varios países tienen una larga tradición en la elección por los padres. (...) Para que la elección sea eficaz, los estudiantes deben tener más de una escuela a su alcance. (...) La disponibilidad de una variedad de instituciones permite que padres y estudiantes ejerciten su derecho de elección y da así a las instituciones un incentivo para adaptarse a la demanda. (...) La calidad de la educación puede mejorar cuando las escuelas tienen autonomía necesaria para usar los insumos educacionales de acuerdo con las condiciones locales y de la comunidad son responsables antes los padres (B.M. 1996:13).

La participación aquí, entendida en sentido clientelar, se reduce a una presencia desde la demanda (adecuar contenidos o actividades, pero siempre en el marco de definiciones curriculares de expertos) y desde los resultados educativos (exigiendo, en este caso, rendimientos adecuados de los operativos de evaluación).

Esta participación es incompatible con el ejercicio de un tipo de participación política democrática, que se permite poner en debate el para qué se educa, el qué y el cómo. Este modo democratizador, complejo de llevar adelante por los compromisos que requiere, los recursos que insume, el aprendizaje que implica, las rupturas que supone con la vieja escuela, queda desplazado en la propuesta del Banco Mundial por la participación mercantilista y tecnocrática.

La autonomía es una prioridad destacada por esta institución. Se nos informa que:

La calidad de la educación puede mejorar cuando las escuelas tienen la autonomía necesaria para usar los insumos educacionales de acuerdo con las condiciones locales y de la comunidad, y son responsables ante los padres y las comunidades. (...) Se puede alentar la autonomía y la responsabilidad de las instituciones por medios administrativos y financieros (BM 1996:14).

Admiten los banqueros que la autonomía puede generar riesgos por la creación de desigualdades educacionales, pero estos riesgos pueden reducirse a través del establecimiento de “normas de desempeño, los planes de estudio y las evaluaciones de aprendizaje a nivel nacional o regional” (BM 1996:15).

En este esquema, el consumidor deberá contar con herramientas que ayuden a su “libre elección”.

Para que su elección sea racional es preciso que dispongan de información sobre las distintas opciones educacionales. Una de las funciones importantes de los gobiernos centrales será el suministro de esa información. Podrían, por ejemplo, publicar los resultados comunes a todo el sistema, o suspender el reconocimiento de las escuelas que no cumpla los requisitos necesarios (sin prohibir necesariamente su funcionamiento).⁶⁶

De tal modo que la existencia de planes o currículas comunes, regulados a través de sistemas nacionales de evaluación permitirían tener un parámetro que fija el campo de la competencia interescolar y proveer información al consumidor para elegir la escuela.

Esta concepción tiene una incidencia directa en la regulación y el control de los discursos y las prácticas pedagógicas.

Las prioridades educativas deben establecerse teniendo en cuenta los resultados, utilizando análisis económicos, estableciendo normas y midiendo resultados a través de la evaluación del aprendizaje (BM 1996:10).

Aparece una tensión muy fuerte entre la idea de un mercado de múltiples ofertas (que permitiría esta libertad de elección) con el establecimiento de dispositivos de regulación que harían de las escuelas organizaciones preocupadas por la aprobación de la prueba nacional, con su consecuente homogeneización curricular. La libertad de mercado se encuentra aquí en un círculo vicioso. Entre la diversidad que propone un mercado *libre* y la sujeción a un contenido estandarizado y medible, el argumento de la elección pierde consistencia.

También merecen señalarse la despolitización de la educación, sometida a criterios de mercado y tecnocráticos. Este proceso impacta en los procesos de trabajo de los docentes, incrementando sus niveles de proletarización (en el sentido de tener cada vez menos incidencia en la definición de los fines y medios de educar).

Los modos de participación que se promueve son clientelares, desplazando alternativas democráticas de intervención de los actores.

La libertad que se propugna se ciñe a la eficacia en los rendimientos y a la posibilidad de estimular la competencia. Curiosamente, dicha libertad constriñe libertades sustantivas: definir cuál es el sentido de la educación, escuchar múltiples voces, que a su vez tengan algún poder de decisión, pensar un proceso más rico y activo en la producción de conocimientos a distribuir/apropiar en las instituciones escolares. Todo esto queda subsumido (y anulado) a la adecuación a la demanda y a los estándares requeridos por el Gobierno Central y sus técnicos.

⁶⁶ Banco Mundial, *op. cit.*, 1986, p. 4.

ESTADO Y MERCADO EN EDUCACIÓN, LOS PLANTEOS SOBRE EL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO

La idea de un mercado educativo como ideario al cual marchar, es sostenida por los representantes del BM, y en este sentido hay una convergencia evidente:

El trabajo se concentra en el sistema de educación formal y en el papel que pueden desempeñar los gobiernos mediante la aplicación de políticas financieras y administrativas racionales que estimulen la expansión del sector privado y la mejora del funcionamiento de las instituciones públicas (BM. 1996: XII).

Asimismo, se hace especial énfasis en orientaciones prácticas como la eficacia de la inversión estatal. Así, un punto de partida infranqueable para el financiamiento es el corsette del equilibrio fiscal y la prioridad del ajuste del gasto público social (o sea, no de todo gasto público, sino de aquel destinado a la cobertura de los derechos de ciudadanía esenciales). Esta selectiva orientación del recorte pondría de relieve la dificultad de contar con fondos para la educación, dificultad que se presenta como naturalizada como si se tratara de una maldición bíblica y no fuera, en cambio, fruto de decisiones de políticas económicas:

en los últimos años las condiciones macroeconómicas adversas y la intensa competencia intersectorial por los fondos públicos han reducido la capacidad de la mayoría de los gobiernos para continuar expandiendo la educación (BM 1986:1).

Se naturaliza aquí la escasez de recursos como una realidad inmodificable, y esta definición permite ocultar los múltiples mecanismos por los cuales se socializan las pérdidas y se privatizan las ganancias; política pública inherente al capitalismo y con especial énfasis durante la hegemonía del proyecto neoliberal –tal como vimos en capítulos anteriores. Queda oculto, entonces, el porqué de los pocos recursos disponibles y, a la vez, retomando la posibilidad de la responsabilidad individual de cada quien por su educación, se cuestionan las regulaciones que impiden las contribuciones particulares:

Al mismo tiempo, los sistemas actuales de financiación limitan la posible aportación de las unidades familiares. El resultado es que la inversión en educación es insuficiente y no se aprovecha la disposición de las unidades familiares a pagar por educación (BM 1986:1).

En 1996 se continúa con este mismo diagnóstico tanto reasignador como resignador:

Los sistemas actuales de financiamiento y gestión de la educación son a menudo poco apropiados para hacer frente a los desafíos que acaban de examinarse. Además, el financiamiento público resulta cada vez más difícil a medida que aumenta la matrícula. (...) Pero los gastos públicos en educación suelen ser ineficientes y poco equitativos. (...) El gasto público en educación primaria favorece generalmente a los pobres, pero el gasto

público en educación general suele favorecer a los ricos a causa del fuerte subsidio de la enseñanza secundaria de segundo ciclo y la enseñanza superior, en que suele haber relativamente pocos estudiantes de familias pobres (BM 1996:4-5).

Se trataría de avanzar en el establecimiento de tarifas para educación superior o, en el caso de existir ya, avanzar en el incremento del precio de las mismas. Pero no se limitaría al nivel superior ya que también las escuelas secundarias podrían ser objeto de esta “reasignación del gasto”:

en algunos países, el régimen actual de gastos públicos en educación secundaria también da origen a ineficiencias e injusticias sociales. Dependiendo de las condiciones locales, podría justificarse una política de mayor recuperación de costos en las escuelas secundarias (BM 1986:2).

Estas medidas se justificarían por la eficacia en la inversión como en su peculiar concepto de justicia social. Hay un tercer factor que orienta la expansión de la financiación privada: si los estudiantes se ven obligados a pagar, seguramente estudiarán más:

La orientación hacia un mayor volumen de financiación privada haría mejorar la calidad de la selección y el desempeño de los estudiantes, al tener éstos un mayor interés financiero en sus estudios (BM 1986:3).

Por otra parte, tal y como está dicho sin eufemismos, este mecanismo no sólo favorecería el rendimiento sino la selección. Se asume, así, el camino de ganadores y perdedores y se lo potencia a través de la lógica meritocrática y mercantil.

De lo dicho se desprenden afirmaciones fuertes: que el dinero público no alcanza y que, además, no va a alcanzar. Que hay prohibición de aportar, según intereses individuales de las familias, lo cual genera una escasez de recursos que podría resolverse, de acuerdo al diagnóstico, o bien a través de la redistribución interna de recursos o bien por la habilitación al aporte individual de las familias. Que esto mejorará la selección y el rendimiento.

Un argumento adicional en tal sentido, es que el Estado debe destinar fondos públicos a partir del uso de criterios de rentabilidad de la inversión educativa. Aquí se produce otro viraje en la conceptualización: del gasto del párrafo anterior, se pasa a definir a la educación como inversión. Desde esta lógica de la rentabilidad de toda actividad social, surge un claro pronunciamiento de privilegiar aquellos niveles cuyo retorno es más elevado. Un razonamiento bastante difundido es la idea de que:

Los efectos de la educación en los ingresos y la productividad demuestran en muchos países que el dinero que se invierte como promedio en la enseñanza primaria rinde más que el doble del que se invierte en educación superior. Sin embargo, los gobiernos de esos países otorgan subsidios considerables a la educación superior, a expensas de la primaria (BM 1986:1).

Es bien interesante analizar aquí la perspectiva y el planteo del problema, tanto por lo que señala como por lo que omite.

Por un lado, aborda el tema presupuestario como un campo cerrado en la esfera educativa, por lo cual sólo puede conseguirse financiamiento quitando a un nivel y asignándolo a otro. En esta clave interpretativa, la justicia social se operaría al interior del sistema educativo ya que no habría margen para sacar dinero de otro lado, como no sea de los propios interesados.

Por otro, silencia que esa juventud que se está formando constituiría –si consiguiese empleo– como mano de obra calificada cuyo esfuerzo será privatizado porque, al incorporarse a cualquier empresa capitalista rinde al servicio de su empleador, quien realiza su ganancia a partir de la extracción de trabajo no retribuido (o plusvalía). Este verdadero subsidio al capital constituye un modo particular de privatización de las ganancias desde el cual se genera la masa de riqueza nunca mencionada por los voceros neoliberales.

Algunos de los problemas planteados encuentran soluciones prácticas y concretas. Por ejemplo, la gratuidad educativa termina siendo una medida que el Banco considera profundamente injusta. Mientras que, dicen, estudiantes modestos no pueden a menudo acceder a los niveles superiores, jóvenes pudientes gozan de las facilidades de la gratuidad reproduciendo un circuito inadmisibles.

El arancelamiento aparece como una doble vía, entonces, tanto para reasignar recursos como para avanzar en niveles crecientes de *justicia social*.

Se esbozan como alternativas de financiamiento la implantación de un mercado de créditos, que permitiría a los más pobres y esforzados desarrollar sus aspiraciones académicas.

Los préstamos permitirían a los estudiantes financiar sus estudios con cargo a futuros ingresos. Dicho enunciado da por supuesto que a mayor estudio mejores condiciones laborales. Los datos empíricos en nuestro país refutan, mucho más de lo que confirman, esta hipótesis.

Una nota no menor es el reconocimiento de que la implementación de préstamos en aquellos países en desarrollo implicaría un cambio cultural. La conformación de una lógica clientelar –para países en los que, como el nuestro, la tradición es la de educación como derecho de ciudadanía– requerirá tomar ciertos recaudos. Para el logro de este sustancial cambio cultural, el Estado debe asumir los costos, tal como se desprende de este enunciado:

Por lo general, toca a los gobiernos suministrar o garantizar los fondos para los programas de préstamos, debido a que los riesgos y los costos que entraña su concesión a estudiantes pueden resultar demasiado altos para que los bancos privados los absorban sin cobrar intereses (BM 1986:3).

Dicho en otros términos, si los estudiantes no pagan, el Gobierno (el Estado) constituirá una suerte de garantía en última instancia para que el perjuicio no recaiga en las entidades financiadoras del crédito.

Otra vía que garantiza competencia y justicia es el otorgamiento de “becas selectivas a fin de proteger el acceso a la educación posprimaria de los estudiantes talentosos de familias pobres” (BM 1986:3).

En otras palabras, las concepciones meritocráticas, individualistas, competitivas se aplican a la selección de pobres talentosos. En un mundo en el que algunos se salvan a expensas de muchos, el Estado reproduce esta lógica del “sálvese quien pueda” –y son muy pocos quienes lo logran– como contracara de la privación de la mayoría. Va de suyo que esta concepción importa unos valores y una ética que justifica la desigualdad bajo la legitimación del rendimiento o el talento.

Finalmente, como nota destacable, es menester señalar cómo pese al discurso privatista el Estado asumiría una responsabilidad que entra en colisión con los principios del ajuste estructural: el Estado aparece como garante en última instancia de potenciales incumplimientos por aquellos créditos impagos que financiarían la educación de quienes no pueden costearla. Otra expresión más de la lógica del Estado que privatiza las ganancias a la vez que socializa las pérdidas.

LA ENSEÑANZA, LOS RESULTADOS, LA COMPETENCIA...

Desde una implícita definición de calidad como equivalente a incorporación de conocimientos y posterior medición de resultados, el esquema parece sencillo y evidente:

Los planes de estudio y los programas escolares deben estar estrechamente vinculados a las normas sobre rendimiento y la medición de los resultados (BM 1998:85).

Por otro lado, y de modo complementario, los planes de estudio deben privilegiar los aspectos que aseguren el crecimiento económico, aunque se admiten algunas restricciones. Por ejemplo, si bien la enseñanza de las ciencias es importante, la misma puede hacerse sin necesidad de invertir en laboratorios pues

la instrucción basada en el laboratorio no es esencial para la enseñanza de las ciencias a nivel del primario o secundario de primer ciclo. Una vez que se reduce o elimina el uso de laboratorios, los costos de la enseñanza de las ciencias ya no son mucho más altos que los de otras materias... (BM 1998:88).

Esta contradicción insoluble se reproduce con la afirmación que establece como prioridad la inversión centrada en educación básica, en función de hacer más eficiente el gasto educativo:

Para lograr la eficiencia es preciso hacer las inversiones públicas donde tendrán los mayores rendimientos (BM 1996:11).

Otra tensión –pero que encarna una raíz clasista– es la escisión entre una educación que debe ser una mercancía libremente elegida por los consumidores, y una versión para pobres que entiende a la educación como proveedora de herramientas para la formación de trabajadores adaptables. La perspectiva desigualdadora condena a los más a una educación básica para la domesticación mientras que premia a los menos con la educación superior y de posgrado cuyo fin es el acrecentamiento de conocimientos. Ambos mandatos, sólo aparentemente contradictorios, se formulan expresamente en dos párrafos consecutivos pues:

la educación debe estar concebida para satisfacer la creciente demanda de trabajadores adaptables, capaces de adquirir fácilmente nuevos conocimientos, en lugar de trabajadores con un conjunto fijo de conocimientos técnicos que utilizan durante toda su vida activa. Esta necesidad aumenta la importancia de las capacidades básicas adquiridas en la enseñanza primaria y secundaria en general (BM 1996).

Y

En segundo lugar, los sistemas de educación –sobre todo superiores y de posgrado– deben respaldar la ampliación permanente del acervo de conocimientos (BM 1996:27).

El esquema que proponen los técnicos del Banco tiene coincidencias pero también algunos matices con las propuestas más radicalizadas de los intelectuales neoliberales.

Una convergencia fuerte tiene que ver con la admisión de que el mercado educativo debe acompañar la instalación de economías de mercado competitivas:

La educación contribuye al crecimiento económico, pero no lo genera por sí sola. El crecimiento más fuerte se logra cuando la inversión en capital humano y en capital físico tiene lugar en economías con mercados competitivos de bienes y factores de producción. Esos mercados son resultados de la estabilidad macroeconómica, el buen funcionamiento de los mercados de trabajo y la apertura al comercio internacional y a las corrientes de tecnología (BM 1996:22).

Dicho de otro modo, en la medida en que se aplican las fórmulas del Consenso de Washington, se habilitan las propuestas educativas concomitantes que se desarrollan en todos los documentos del BM.

Es interesante reflexionar aquí cómo se reivindicán fórmulas económicas que multiplican la pobreza, para luego pensar políticas focalizadas que deben atender al ejército de excluidos que ellos mismos crean. Las estadísticas hablan aquí por sí mismas, y es oportuno señalar que al inicio de 2004 prácticamente el 80 % de los jóvenes menores de 14 años estaban bajo la línea de

pobreza. Parece evidente que el *foco* (que se entiende como un fenómeno marginal) se convierte aquí en la norma. Sin embargo, para el Banco Mundial la defensa del modelo neoliberal y las políticas de equidad parecen perfectamente compatibles.

Esta relación entre la reforma económica y reforma educativa se hace explícita cuando se afirma que:

Un problema más general y muy perturbador es el tiempo que media entre la reforma de los sistemas económicos de los países y la de sus sistemas de educación (BM 1996:51).

En un verdadero abuso discursivo, se llega a concebir como causa de dificultades macroeconómicas el aumento presupuestario en educación. Citando el ejemplo de Kenya, el Banco Mundial afirma que:

de hecho, las dificultades macroeconómicas de algunos países han sido causadas en parte por los problemas fiscales derivados del gasto en educación. (BM 1996:75).

Es notable la insalvable contradicción que supone afirmar expresamente la teoría del capital humano, para agregar a continuación que un aumento del presupuesto educativo... dificulta el mismo crecimiento que decía promover.

No es, sin embargo, la única sorpresa que nos deparan los técnicos del organismo multilateral.

En una nota atípica –precedida de críticas político educativas a las economías centralizadas de los países del autodesuelto bloque del *socialismo real*– se reconoce que:

No obstante (las críticas previas), el legado educacional del socialismo es impresionante. Consiste en la erradicación casi total del analfabetismo de los adultos, el acceso universal a la educación primaria y a la secundaria del primer ciclo, altos niveles medios de instrucción, una reducción significativa de la desigualdad de acceso en razón del sexo, origen étnico, de la residencia en zonas rurales y de la situación socioeconómica, el suministro de educación obligatoria de alta calidad y el establecimiento de una amplia red de establecimientos preescolares, así como un nivel de excelencia internacional en muchas esferas de la capacitación y la investigación científica avanzada (BM 1996:54-55).

EQUIDAD, CALIDAD Y FOCALIZACIÓN

La equidad es tomada como una bandera muy cara al Banco Mundial, luego de haber verificado en qué medida se registró en la década un aumento exponencial de los pobres. En una definición un poco más precisa el Banco postula en estos términos el tratamiento a darse a los pobres y a la pobreza:

La equidad tiene dos aspectos principales: a) el derecho de todos a la educación básica –los conocimientos y habilidades necesarios para funcionar eficazmente en la sociedad– y b) la obligación del gobierno de asegurar

que no se niegue educación a los candidatos calificados porque son pobres o son mujeres o provienen de minorías étnicas desventajadas o de regiones geográficas aisladas o tienen necesidades de educación especiales (BM 1996:12).

La definición demarca el campo. Primero, todos tienen derecho a una educación básica. Segundo, se debe establecer un sistema que –desde la perspectiva de la competencia– asegure a los meritorios y esforzados pobres un lugar en el mundo, vía sistema de becas para míseros talentosos.

Arancel, créditos y becas sería la fórmula compleja para dar respuesta a un financiamiento centrado en el aporte privado, al ser concebida la educación una mercancía demandada, en distintas calidades y cantidades, por los clientes actuales y potenciales entre las jóvenes generaciones.

Junto con esto, una alternativa que plantea el Banco es la “recuperación de los costos públicos de la educación superior y reasignación del gasto público a favor de los niveles que ofrezcan mayores beneficios sociales” (BM 1986:2).

Otra bandera histórica del Banco es la *calidad*, término que, sin embargo, “es difícil de definir y de medir” (BM 1996:50). Se enuncia que

Un indicador importante de la calidad de la educación es el valor agregado de la enseñanza –una medida de resultado. (...) El valor agregado consiste en la adquisición de más conocimientos y el aumento de las probabilidades de desempeñar una actividad generadora de ingresos (BM 1996:50).

Dos características se desprenden del concepto de calidad. Una primera presupone mayor adquisición de conocimientos y se mide a través de operaciones de evaluación estandarizadas. Una segunda apunta al logro de una *mayor empleabilidad* del alumno individual en actividades generadoras de ingreso. Como una especie de alquimia curiosa, la calidad deviene en cantidades medibles, comparables, estandarizables.

Cuando el Banco se pone a analizar los modos de mejoramiento de la calidad aparecen nuevas fisuras en el discurso. Una serie de fórmulas que establecen prioridades –entre las que nunca se incorpora seriamente el aumento de salarios docentes– son reformuladas una y otra vez. Si primero se apunta a la instalación de bibliotecas como clave de la solución a la crisis, luego se insiste en equipamiento e infraestructura. José Luis Coraggio caracteriza esta actitud como profundamente irresponsable: de recomendación en recomendación los técnicos del Banco Mundial se arrojan llaves que nunca abren las puertas de las salidas a las crisis... que ellos mismos agravan. En lugar de asumir esta situación, los técnicos se las ingenian para encontrar como responsables a los más vulnerables de la cadena.

RESPONSABILIZACIÓN DE LA VÍCTIMA

Aunque se reconocen otras causas de la crisis de la educación, y de las deficiencias en los niveles de la *calidad educativa*, una fundamental que ve el Banco, se refiere a la capacidad de los estudiantes para aprender. Y aquí aparece la legitimidad de la desigualdad según rendimientos explicables genéticamente:

La principal capacidad y motivación para aprender de los niños es la familia, a través de las dotes genéticas y del suministro de nutrientes, de atención a la salud y los estímulos. (...) Los estudios que comparan los efectos de la escuela y la familia llegan a la conclusión de que más del 60% de las diferencias de rendimiento de los estudiantes se pueden atribuir a características individuales y familiares (BM 1996:82).

Dicho de otro modo, la principal responsabilidad del éxito y el fracaso se centra en las propias víctimas (o beneficiarios) y sus entornos familiares.

Las medidas asistenciales de respuesta resultan también focalizadas dentro de la focalización. La formulación se desenvuelve en términos brutales:

El hambre, la malnutrición crónica, la carencia de micronutrientes, las infecciones parasitarias y los defectos de la vista y el oído reducen el rendimiento escolar de los niños. (...) Para muchos de los problemas de nutrición y salud que afectan a los niños, existen intervenciones eficaces, seguras y relativamente baratas. Cuando los costos son más elevados, las intervenciones se pueden orientar específicamente a los pobres necesitados. (...) El suministro en la escuela de suplementos de vitamina A, hierro y yodo y el suministro masivo a través de la escuela de medicamentos para la eliminación de lombrices son tal vez los métodos más eficaces en función de los costos para mejorar la capacidad de aprender de los niños mediante el mejoramiento de su nutrición y salud. Estos remedios son baratos y no es necesario que los que administran tengan formación médica, pero la distribución y la infraestructura logística deben estar bien organizadas. (...) Es posible identificar a los niños que tienen defectos de la vista o problemas de oído simplemente escalas tipográficas y pruebas de 'susurro' a un costo ínfimo. Se pueden proporcionar anteojos o aparatos auditivos, o los maestros pueden por lo menos trasladar a los niños afectados a la parte delantera de la sala o adoptar otras medidas similares (BM 1996:83-84).

Más allá del catálogo de obviedades que el documento hace aquí explícitas (como si los docentes no tuvieran experiencia en el diagnóstico de niños con dificultades), queda claro la prioridad de atender los problemas desde una perspectiva economicista, la lógica del ajuste y la focalización se manifiesta tragicómicamente en las líneas que siguen:

Los episodios de hambre afectan también la capacidad de los niños de prestar atención y tienen así efectos perjudiciales en el aprendizaje. Muchos go-

biernos mantienen grandes y costosos programas de alimentación escolar. Se puede mejorar la relación costo-beneficio de esos programas destinándolos específicamente a los pobres, ofreciendo desayunos o refrigerios antes de las clases, en lugar de una comida más grande más adelante en la jornada, y seleccionando alimentos enriquecidos o con alto contenidos de micronutrientes esenciales (BM 1996:84).

Esta intervención nos exige de mayores comentarios.

UNA POLÍTICA GRADUALISTA

Conscientes de la resistencia que generará la aplicación de estas políticas, el Banco Mundial sugiere una estrategia gradualista, flexible pero direccionada:

Con el objeto de facilitar los aspectos políticos y, más especialmente, los institucionales de la aplicación del conjunto de políticas, su adopción podría llevarse a cabo por etapas, dándose prioridad a las reformas de menor costo político y administrativo. La secuencia y oportunidad de las etapas variarán de un país a otro, y es probable que en algunos países no se aplique el conjunto completo de medidas propuestas, (...) Pero aun cuando (...) fuese sólo parcial, tales medidas representan un avance significativo de la situación actual (BM 1986:5).

Diez años después se insiste en la fórmula:

La prioridad relativa asignada a cada reforma depende de las circunstancias específicas de los países. Es esencial utilizar un enfoque sectorial, en que se tengan en cuenta la eficiencia, la calidad y la equidad de todo el sector educación y en que se preste atención debida al medio normativo más amplio y al fortalecimiento de las instituciones. En todos los países, las formas de actuación arraigadas tradicionales y los intereses creados harán difícil el cambio (BM 1996:15).

El Banco admite expresamente que no tiene incidencia en el volumen de préstamos, sino en su posibilidad de incidir en las políticas:

El Banco Mundial está firmemente decidido a seguir dando apoyo a la educación. Sin embargo, el financiamiento del Banco equivale actualmente a la cuarta parte de toda la ayuda para la educación, este financiamiento sigue siendo todavía menos del 0,5% del gasto total de los países en desarrollo del sector. Así, pues, la principal contribución del Banco ha de consistir en el asesoramiento destinado a ayudar a los gobiernos a elaborar políticas de educación adecuadas a las circunstancias de sus países (BM 1996:17).

Es interesante cómo, a pesar de proponerse como promotores de las políticas de gobierno, aceptan con resignación algunas tendencias alarmantes. Así, admiten que:

Es probable que en todo el mundo el número absoluto de niños que no reciben ninguna educación aumente en los próximos veinte años. Solamente

las dos terceras partes de los alumnos de escuela primaria terminan este ciclo. Es probable que la alfabetización de los adultos siga siendo un grave problema, especialmente para las mujeres. En parte a causa de los éxitos obtenidos a nivel primario, la demanda de educación secundaria y superior está aumentando con más rapidez que la capacidad de muchos sistemas de educación de satisfacerlas. La diferencia de educación entre los países de la OCDE y las economías en transición de Europa oriental y Asia central se está agrandando (BM 1996:39).

4.2. CEPAL-UNESCO: DEL DESARROLLISMO AL NEOLIBERALISMO

En 1992 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe crearon conjuntamente el documento “Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad”.

En él se definen una serie de diagnósticos y propuestas que se presentan como diferentes en relación con las propuestas neoliberales, pero un análisis que atraviese la superficie permitirá encontrar elementos que contribuyen al avance en línea convergente con la direccionalidad del modelo.

Está producido por intelectuales que provienen de la izquierda orgánica en las décadas previas y que ahora elaboran un discurso que incorpora dimensiones negadas por el neoliberalismo en sus versiones más fundamentalistas (como ocurre, claramente, con la idea de una formación para la moderna ciudadanía).

Entre sus aspectos más relevantes, es importante señalar que se reconoce el carácter competitivo de las actuales sociedades capitalistas, y el foco se pone en una dinámica de inclusiones y exclusiones en la cual el papel central es desempeñado por el conocimiento. En un interesante desplazamiento discursivo, el conocimiento se presenta como un recurso clave y excluyente del desarrollo individual y social. Y aunque cabe analizar los lugares que el conocimiento juega en la construcción de hegemonía, el discurso opera funcionalmente al propiciar el ocultamiento del poder de clase, la omisión de los factores vinculados a la producción de la riqueza o a la dominación brutal por medios militares. Se instala, así, el audaz supuesto de que es posible alcanzar el desarrollo por medio de adecuadas estrategias de construcción de conocimientos que compitan en las fronteras técnicas y científicas internacionales. Como si las condiciones materiales y simbólicas que ordenan un mundo asimétrico y desigual no operaran como fuertes condicionantes en la posibilidad de producir conocimiento, la retórica de la sociedad del conocimiento opera en el mejor de los casos como una utopía inalcanzable para nuestros países. Pero este es el punto de partida de CEPAL.

Frente a este diagnóstico, la producción y difusión del conocimiento debe ser pensada como tarea estratégica, contribuyendo a la articulación de la

educación, la ciencia y la tecnología con las necesidades de las personas y de las empresas.

En este discurso se naturaliza el orden neoliberal como una corriente contra la cual es imposible nadar. Ese orden global incuestionado es el mismo que sumergió a la mayor parte de la humanidad en la pobreza, que puso y pone en riesgo la continuidad del planeta y de la especie; el que amenaza con la fuerza brutal de las armas cualquier asomo de autonomía y, como un revival del capitalismo originario, recurre el crimen para la consecución de sus intereses materiales y culturales.

Por otro lado, el documento refuerza la referencia a educación como garantía para atender las necesidades de personas (más no de todas las personas) y empresas, reproduciendo la configuración categorial del neoliberalismo.

Finalmente, se propone avanzar en modalidades que privilegien mayor autonomía con una creciente responsabilidad por los resultados. Lo dicho se expresa en el ámbito educativo a través del llamamiento a una gestión institucional responsable.

La exigencia de un mayor compromiso financiero de la sociedad con la educación empalma, aunque vagamente, con la idea de que la responsabilidad por el financiamiento, más que un problema de política pública, se convierte en un problema a ser resuelto por los propios interesados. De modo implícito, se sugiere la idea de que cada quien se ocupa de lo suyo, y encarna de este modo las posiciones regresivas del liberalismo originario. Se establece allí la tarea de asegurar la disponibilidad de un financiamiento amplio, estable y diversificado con la concurrencia de fuentes públicas y privadas.

El financiamiento público debe alentar al mejoramiento de la *calidad* y *eficiencia* de las instituciones, incentivando el uso racional de los recursos. Para ello se propone la puesta en marcha de mecanismos selectivos para apoyar a algunos sectores, compensatorios o de discriminación positiva.

En el nivel universitario –y aquí la coincidencia con los planteos más radicalizados del neoliberalismo es significativa–, propone valorizar los servicios universitarios a precios de mercado. Las universidades deben responder mayoritariamente por sus recursos: venta de servicios, contratos de investigación, cobro de aranceles, o su actuación como una unidad productiva.

Finalmente, propone mecanismos de financiamiento a la demanda –es decir, según la cantidad de alumnos matriculados, estimulando la competencia por la captación de potenciales clientes– o bien por los proyectos educativos en la institución.

Las líneas de cooperación, en línea con las directivas del Banco Mundial, privilegian el mejoramiento de la calidad y la retórica de las innovaciones.

Ocupa un lugar en la agenda la creación de modos de acreditación de instituciones, programas y unidades de la educación superior –propuesta plasmada, para el caso argentino, con la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)– lo que implica nuevos dispositivos de control y regulación de la actividad universitaria.

Se reconoce que la década del ochenta, “la década perdida”, implicó un aumento de la inequidad, con un incremento de la pobreza y la exclusión social. Para superar este cuadro, la competitividad es señalada como un requisito de supervivencia, y base material de la equidad social.

En este marco, se sostiene la necesidad de un Estado que preste apoyo a la base empresarial para que ejerza plenamente sus responsabilidades en el ámbito productivo, y promover el desarrollo de las capacidades necesarias para alcanzar niveles internacionales de competitividad.

El razonamiento dista de ser novedoso. La teoría del derrame, según la cual el desarrollo nos llevará al bienestar de todos, se comenzó a formular al menos en las primeras crisis del capitalismo keynesiano desde la década del sesenta.

Fue la Teoría del Capital Humano la que instaló la idea de que la educación era el factor llave del crecimiento, para alcanzar los niveles de desarrollo que el capitalismo maduro ofrecía como modelo. Nunca ocurrió esto. Ahora, bajo nuevos discursos se transmiten idénticos conceptos. La idea de que es posible alcanzar el desarrollo con la revolución del conocimiento, y de que el Estado debe servir a los intereses de la productividad (y acumulación) empresarial peca de ingenuidad en el mejor de los casos.

En efecto, esta afirmación contiene al menos tres falacias que brevemente enunciaremos aquí, tanto por lo dicho como por lo no dicho.

Primero, el crecimiento es condición necesaria pero de ninguna manera suficiente para mejoramiento de las condiciones de vida de todos los miembros de la sociedad. Si algo demostró el neoliberalismo es que en los períodos de crecimiento (sustantivamente menores a los esperados, y de hecho proporcionalmente mucho más reducidos que los del capitalismo de bienestar) dicho crecimiento no se expresa en mayor equidad a menos que haya políticas activas de redistribución *hacia abajo* de los niveles en los que se acumula la riqueza. Son las políticas económicas las que definen modelos de crecimiento (y de desarrollo). La práctica demostró que el proceso tuvo resultados más bien opuestos: los períodos de crecimiento económico no hicieron más que incrementar la brecha de la desigualdad social.

Segundo, es falsa la afirmación que sostiene que el conocimiento resuelve lo que no resuelve la política económica. No se trata, en efecto, de difundir la educación para lograr el crecimiento o, mejor dicho, el desarrollo.

Son las políticas económicas, con sus decisiones sobre ganadores y perdedores en la producción, distribución y apropiación de la riqueza el cauce por el cual transita el desarrollo de un país. En rigor, en ningún período histórico se han confirmado seriamente las suposiciones de la Teoría del Capital Humano, según la cual la mayor educación conduce a la mayor productividad y a los mejores salarios.

Tercero, la competitividad no resuelve por sí misma los problemas de nuestras sociedades. Este enunciado tiene un efecto de poder: la naturalización de un orden mundial crecientemente injusto y opresivo.

En este caso, lo que señalamos es no tanto lo que se dice como lo que no se dice. Estos argumentos reeditan viejos debates entre el desarrollismo y la teoría de la dependencia en nuevas condiciones históricas. La CEPAL -y aquí hay una continuidad histórica en esta organización- vuelve a poner entre paréntesis factores que no sólo son importantes sino que constituyen causa del atraso de nuestras sociedades. Es un orden planetario estructurado darwinianamente, donde el Imperio impone su dominación por vía de las ideas y de la fuerza, el que constituye el principal obstáculo para el desarrollo de nuestros pueblos. Este silencio también debe ser destacado en el análisis crítico de la propuesta cepalina.

LA EDUCACIÓN PARA LA COMPETITIVIDAD

Las medidas que propone el documento, convergentemente, son muy parecidas a las que sustenta el Banco Mundial.

La **primera** de ellas es la **autonomía** de las unidades educativas. El argumento es que deben superarse controles minuciosos, detallados y uniformes, conformándose administraciones locales autónomas.

En concordancia con la adecuación a los objetivos globales definidos por el Estado Nacional y a sus regulaciones, propone que cada establecimiento asuma la responsabilidad por los aspectos académicos, administrativos y financieros de su proyecto educativo. La escuela podrá aprovechar recursos disponibles en la comunidad, se insiste en el documento.

Con algún matiz en relación a las tendencias neoconservadoras, propone una evaluación local en función del currículum –también elaborado localmente, si bien con los pisos establecidos a nivel nacional. Para evitar la atomización, se avanzará en la evaluación nacional para dar lugar a los requerimientos que el poder político, en conjunción con el poder experto, defina.

Podrá aquí hacerse un ejercicio para imaginar cómo una institución puede llevar adelante semejante empresa. Se está planteando una doble adecuación institucional: a los requerimientos nacionales y a los de la comunidad de inserción. También a dos sistemas de evaluación, para cada parte del currí-

culum. La lógica de la rendición de cuentas tiene un impacto directo en la relación pedagógica y en el trabajo docente. Nos preguntamos aquí tanto por la enajenación del trabajo docente como por la posibilidad material concreta de llevar adelante tan ambiciosos objetivos.

El Estado se ocupará de definir las políticas globales, el dictado de la normativa necesaria, la definición de objetivos y contenidos mínimos, la distribución de recursos (vía asignación de fondos públicos y captación de dineros privados), la compensación de los desequilibrios y establecer mecanismos de rendición del rendimiento educativo en los establecimientos.

Como veremos en el capítulo de la política educativa, muchas de estas recomendaciones fueron aplicadas en la implementación de la Ley Federal.

El documento reconoce que se desarrollaron experiencias de descentralización pero que, en general, se puso el acento en los aspectos políticos y administrativos y sólo de modo tangencial en las innovaciones educativas.

En el diagnóstico sobre el porqué no se pudo avanzar en dichas innovaciones se mencionan tres tipos de obstáculos.

El primero es –y aquí hay plena coincidencia con los voceros neoliberales– la resistencia de los intereses gremiales que vieron amenazado su poder relativo. Es recurrente esta acusación cuando uno de los principales protagonistas de la educación pública, las organizaciones sindicales docentes se ven crecientemente privadas de recursos, se deterioran sus condiciones laborales, se agudizan las violencias materiales y simbólicas del contexto neoliberal y se reformulan sus tareas en un sentido de proletarianización, intensificación y empobrecimiento del trabajo. ¿Cómo no habría, en estas circunstancias, resistencia a un modelo que sobre la base de un discurso abstracto no genera las mínimas condiciones para un trabajo pedagógico serio?

En un mismo sentido se cuestiona la norma –y se hace referencia a los derechos adquiridos de los docentes–, y la inflexibilidad de la reglamentación.

En tercer lugar, la limitada y desigual distribución de las capacidades de gestión.

Desde el discurso, las causas del fracaso descentralizador se vuelven a concentrar en las instituciones educativas y en los trabajadores de la educación, tradicionales chivos expiatorios, para silenciar algún balance acerca de cuánto de las políticas educativas realmente existentes es responsable del estado de crisis de la educación; cuántas medidas de gobierno –tomadas en cómodos despachos ministeriales y tan lejos de las duras realidades concretas– se convierten en obturadores para el desarrollo de la educación pública; cuánto de las perspectivas de los tecnócratas aporta a la confusión general. La evaluación, claramente, no debiera pensarse sólo para docentes y escuelas: tecnócratas y políticos antes que ningún otro debieran ser sometidos al contra-

lor y escrutinio de la ciudadanía para valorar en qué medida disposiciones de gran impacto en la vida del sistema educativo contribuyen a mejorar la educación.

Y antes que eso, será menester iniciar un debate profundo sobre qué entendemos por mejorar la educación, ya que las concepciones y los fines asignados a la educación pública distan de estar consensuados en nuestras sociedades capitalistas subordinadas.

Frente a este diagnóstico, que culpa a los docentes y sus organizaciones gremiales, a los derechos laborales, a las incoherencias normativas y a la incapacidad de gestión escolar, la solución es la provisión de equipos de apoyo técnico y financiero.

En el caso de la educación profesional, se explicita un modo directo de subsidio al capital, pues se trata de formar jóvenes aptos para ingresar en el mercado de trabajo. Continuando con la línea histórica, el Estado así se ocupa de formar la mano de obra que redundará en el beneficio privado. El capitalista puede esperar aquí un modo indirecto de transferencia pública a sus intereses particulares:

Así, cabe esperar que la enseñanza profesional sea un adecuado canal de formación en especialidades que tienen una gran demanda en el mercado laboral. En otros casos se preferirá utilizarla como canal para la inserción productiva inicial de jóvenes, después de que hayan recibido una formación más bien general. En ambos casos, la definición de los contenidos debería responder a las necesidades del desarrollo productivo local y hacerse con la participación directa, corresponsable y continua de las empresas.⁶⁷

Se propone la creación de instituciones de capacitación técnica a través de la descentralización para que en sus establecimientos se den respuestas a los cambios en la demanda y las necesidades cambiantes de las empresas.

La Universidad debe reforzar el vínculo con el sector productivo —claramente en investigación—, y diversificar la oferta. Por ejemplo, actividades para gerentes y administradores.

En la búsqueda de competitividad, se reclama la formación de Centros de Excelencia, que compitan en las fronteras del conocimiento internacional. Va de suyo que semejante propuesta permitiría fragmentar aún más al sistema educativo, promoviendo el crecimiento de la desigualdad.

⁶⁷ Ver el documento "Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, pág. 147.

Una **segunda** medida es la creación de **mecanismos de regulación política**. Se propone una reformulación del papel del Estado, que debe aumentar sus capacidades normativas y de orientación global del sistema. Los contenidos mínimos son responsabilidad del Estado. También la creación de mecanismos de evaluación de los programas apoyados por el Estado para analizar el mérito de su continuidad.

Se señala la conveniencia de constituir comités independientes y representativos de la comunidad que trasciendan los límites internos del sistema. Es interesante esta observación, pues juega un papel fundamental en la creación de los consensos neoliberales, donde se llama a discutir no el conjunto del modelo, sus fines y dispositivos, sino la concreción en el plano de contenidos y objetivos sobre una política ya delimitada. Otro aspecto, poco difundido, es el de la composición de dichos comités, renuentes a convocar a personalidades u organizaciones excesivamente críticas a las propuestas oficiales.

Se debe prever el refuerzo de las capacidades institucionales para la gestión.

En relación a las propuestas de educación para el empleo, la CEPAL da un paso más al proponer la creación de organismos independientes de certificación con representación de las autoridades estatales y del sector empresarial, garantía de reconocimiento en el mercado laboral. La exclusión de los trabajadores en dichos organismos da cuenta, y es un indicador no poco significativo, de los niveles de subordinación a los requerimientos de la acumulación de capital.

Un **tercer** elemento es la creación de **instancias de coordinación y concertación**.

En otro apartado, que se titula “Propiciar una gestión eficiente y responsable”, se refiere a medidas para lograr un eficaz mecanismo de información y evaluación del rendimiento escolar y docente. A partir de esto los *usuarios* podrán demandar que se eleve la calidad de enseñanza, los establecimientos mejorar su desempeño y las autoridades centrar su acción en los rendimientos más bajos y afecten la equidad.

Centrado en el esquema lógico (neo)liberal, se advierte que la posesión de información permite a los usuarios tomar decisiones con mayor racionalidad.

La idea de consumidor aparece aquí disfrazada bajo la racionalidad de quién mira la calidad, y quien mira la calidad mira el desempeño. Quien mira el desempeño mira el resultado y la enseñanza queda subsumida a la apropiación acrítica de conocimientos.

Advierten, sin embargo, un riesgo:

Habrán que cuidar, sin embargo, que estos ejercicios de medición no se conviertan en el objetivo final de la enseñanza y terminen así distorsionando el contenido y la orientación de la práctica educativa.⁶⁸

Es difícil, no obstante, comprender cómo se podrá sortear este peligro cuando todos los dispositivos están orientados en esta dirección.

También en línea con las propuestas de focalización sobre la pobreza, sugieren la implementación de “programas focalizados de apoyo educativo”, a partir de la identificación de establecimientos con deficiencias “en su desempeño” (léase resultados).

Según el documento, la resolución a sus problemáticas se operaría a través de mecanismos para fortalecer la capacidad de gestión de los establecimientos rezagados. Se admite la posibilidad de brindar apoyo técnico y, eventualmente, material. La omisión notable a los contextos de existencia real de las escuelas públicas, notablemente, permite eludir las responsabilidades de la política económica en las dificultades de aprendizaje.

A esta omisión política, se le sobreimprime una segunda omisión: la idea de que la educación constituye una operación técnica neutral de transmisión de conocimientos a evaluar. A pesar de algunas advertencias del documento, detrás de las propuestas efectivas aparece, blanco sobre negro, esta concepción *resultadista* que centra el foco en los resultados y no en los procesos; y en la adquisición acrítica de un paquete cognoscible en lugar de discutir para qué y cómo se forman a los niños, jóvenes y adultos.

Propone el documento una evaluación externa para ver cómo los egresados del sistema educativo responden a las expectativas y demandas de las empresas. Aquí se terminan de confirmar las sospechas sobre lo central de la propuesta político pedagógica: no se trata de ver cómo las *competencias ciudadanas* se adquieren, sino la manera en que el sistema educativo da respuesta a una caja negra como el del mundo empresarial.

Luego, la CEPAL abre un espacio para el ejercicio del rol docente, con referencias al reclutamiento y formación de los trabajadores de la educación.

Más abajo, sostiene la necesidad de lograr niveles de dedicación exclusiva, estabilidad (en esto se diferencian de las posiciones neoliberales más agresivas), pero avanzando en niveles crecientes de flexibilización salarial. Hay que lograr salarios *competitivos*, para lo cual se puede recurrir al uso de esquemas de incentivos y bonificaciones para complementar el sueldo de base. Se sugiere vincularlos más a la *capacidad* que a la antigüedad (tal como hoy ocurre). Se pueden implementar bonificaciones por *productividad*.

⁶⁸ *Op. cit.*, pág. 177.

La autonomía de los establecimientos incluiría la libertad total o parcial de la remuneración de sus trabajadores. En este punto, no hay ninguna distancia con los postulados más crudos del recetario neoliberal, tanto en la versión de los profetas como en la del cuerpo sacerdotal encarnado en los técnicos del Banco Mundial.

En este marco, los directores cambian su rol, ya que al generarse un cierto tipo de autonomía escolar desenvolverían nuevos poderes y responsabilidades en la direccionalidad del establecimiento educativo.

4.3. DIRECCIONALIDAD Y CONSECUENCIAS POSIBLES DE LAS PROPUESTAS

Las propuestas de los Organismos Internacionales se caracterizan por avanzar en dos direcciones complementarias: de un lado, la conformación de un mercado educativo; del otro, la contención social de los perdedores del modelo. Mercado y asistencialismo vienen a configurar los nudos básicos de la propuesta.

Sobre la base de esta definición, la educación se viene a estructurar sobre nuevos parámetros, produciendo desplazamientos significativos en el sentido del acto pedagógico.

El término *calidad educativa* constituiría un sinónimo de “resultados medidos vía evaluación estandarizada”.

Este proceso se ancla en supuestos que vale la pena explicitar, y que no son inocuos cuando orientan las decisiones de política educativa.

Por un lado, lo importante en la tarea de enseñar es la apropiación de un paquete de contenidos que son *medidos* y comparados en una etapa determinada del proceso.

El *mercado* va premiando y castigando el trabajo de los docentes y las instituciones en función del *éxito* en la transmisión de contenidos, en su aprendizaje, y va sembrando una cultura del esfuerzo, de la productividad, y de la responsabilidad por los resultados.

Quienes más se esmeren y más eficacia tengan en la *gestión de los conocimientos*, vale decir, logren mejores resultados en las evaluaciones estandarizadas definidas por la autoridad central, tendrán mayor demanda de matrícula, y serán reconocidos a través de un nuevo modo de financiamiento en función de dicha demanda. Quienes, por su parte, no estén a la altura de la competencia definida por el mercado en la gestión del conocimiento, tenderán a su achicamiento e incluso desaparición. Es el castigo previsible como consecuencia de la ineficacia.

Los contenidos a evaluar son producto del aporte de unos especialistas que se pronuncian sobre cuáles conocimientos ameritan transmitirse y reelaboran los paquetes pedagógicos que incluyen dichos contenidos, tomados a continuación por el mercado editorial (que produce el artefacto *texto*, donde se manifiesta qué y cómo enseñar); y, por otra parte, son reformulados en otras instancias del sistema educativo: las jurisdicciones provinciales y las propias instituciones educativas a través de los Proyectos Educativos Institucionales.

El trabajo docente debe reestructurarse para lograr los resultados requeridos, e incluso las propuestas de dichos organismos pasan por modificar las condiciones laborales. Dichas modificaciones avanzarían en la liquidación del estatuto del docente y el pago por rendimientos, como indicador de la *productividad del trabajo* del enseñante.

Los debates tradicionales sobre la democratización de la educación fueron orientados en un nuevo sentido: la configuración de un proceso en el que lo importante es la *cantidad* de lo aprendido (cantidad que, paradójicamente, se nombra como *calidad*), aprendizajes incuestionados, que se imbrican en una dinámica competitiva entre niños, docentes e instituciones que son premiados o castigados en función de los resultados logrados, visibles a través de los operativos de evaluación.

La práctica pedagógica, en lugar de constituirse como una relación que es social, histórica y política parece devenir en una relación de compraventa cuyo precio se define a través de la competencia entre ofertas institucionales.

La negación de la dimensión política, y la pretendida pátina tecnocrática con que se pretenden ocultar los sesgos clasistas del mercado educativo, constituyen un elemento distintivo de la propuesta neoliberal.

Ahora nos interesa pasar a otro nivel de análisis: el de las políticas implementadas en los noventa bajo el paraguas ideológico y técnico del neoliberalismo educativo.

Sección II
Las políticas y los primeros
balances

Capítulo V

Indicadores de sentido e instrumentos de la política educativa concreta

Vimos hasta aquí, por un lado, algunos de los supuestos fundamentales de la Nueva Derecha. La atención dispensada a este proyecto orgánico del capital se funda, básicamente, en su proyección como ideología hegemónica de escala mundial afirmada en el último cuarto del siglo XX.

Esta visión del mundo tuvo, como queda claro, importantes efectos en la todas las prácticas educativas, y las políticas públicas fueron atravesadas por el proyecto neoliberal. Privilegiamos el análisis ideológico, en un sentido amplio, de las propuestas contenidas en los discursos de los intelectuales orgánicos del capitalismo.

Se analizaron las políticas públicas impulsadas desde las concepciones fundadas en el Consenso de Washington.

Luego desarrollamos las propuestas de los Organismos Internacionales que, desde un interés más pragmático para concretar este proyecto neoliberal recurrió a instrumentos discursivos y materiales para avanzar en la dirección general que Hayek, Popper y Friedman defienden con tanta energía.

Este capítulo analizará un conjunto de discursos, estrategias, dispositivos y prácticas que configuraron la política educativa en los noventa, como parte de un proceso histórico de larga duración en Argentina.

Un elemento en el que nos detendremos particularmente, dada su eficacia en la regulación de las conciencias, es en el discurso dominante –discurso que introduce más que palabras, que implica una orientación en la mirada, la instalación de ciertas preocupaciones y no otras, la incorporación de unos ciertos supuestos que implican una visión del mundo, de la sociedad, del ser humano, de la educación–, así como prácticas, dispositivos y estructuras que desde él se estructuran. Se trata de ver como voces oficiales, sus orientaciones, regulaciones, y dispositivos continúan a la vez que rompen con las realidades preexistentes. Y también de ver las resistencias operadas en este nuevo contexto.

Las políticas educativas constituyen un recorte específico referido a la vida del sistema educativo: se asume como definición que la política educativa refiere a las actividades que el Estado desarrolla en relación a la educación sistemática. Creemos que la cuestión sobre los alcances y los límites de la po-

lítica en general y de la política educativa en particular está sujeta a debates diversos. Aquí avanzaremos intentando elucidar los sentidos de la política educativa en los noventa, sus imposiciones y resistencias emergentes de algunos de los actores educativos.

Las estrategias del poder político, en consonancia con las novedades inscriptas en el proyecto neoliberal, introdujeron una serie de innovaciones que avanzaron en la desarticulación el viejo sistema educativo en crisis. Entre sus notas más relevantes podemos distinguir aquí:

- la introducción de un nuevo sentido común a partir de estrategias de resignificación del lenguaje y de la introducción de categorías del mundo empresarial a los discursos en el marco de la educación acompañado, complementariamente, de una retórica referida a los excluidos;
- una profunda reformulación del papel del Estado en relación a la educación sistemática;
- la emergencia de nuevos dispositivos de regulación y control que atraviesan el conjunto del sistema hasta impactar como nunca antes en la relación pedagógica;
- nuevos modos de articulación del sistema educativo y el empleo (es decir, entre la educación formal y la producción capitalista);
- nuevos modos de estructuración de las tareas pedagógicas;
- modificaciones en las condiciones laborales docentes.

Éstas, entre otras cuestiones, marcan diferencias sustantivas de la política vigente aunque reconociendo que el proceso actual recoge una parte de la herencia de las imposiciones, resistencias, tensiones, conflictos y luchas registradas en la historia de la política educativa argentina.

Es preciso insistir que, más allá de los antecedentes que deben ser analizados, hay una política de Estado orgánica que se inaugura como política neoliberal a partir de la Ley de Transferencia y fundamentalmente de la Ley Federal de Educación, cuya aplicación trajo aparejadas consecuencias diversas, algunas de las cuales analizaremos en el acápite correspondiente.

El análisis que proponemos se desenvuelve en términos de continuidades y rupturas, así como de imposiciones y resistencias. No es posible comprender muchas de las actuales claves de las políticas actuales sin recurrir a la historia de las políticas y conflictos que tensaron la educación sistemática argentina. Ver lo nuevo no excluye –antes, al contrario– ver las continuidades de períodos previos.

5.1. POLÍTICAS EDUCATIVAS PARA LA DESIGUALDAD

Entre la fundación del SEF (Sistema Educativo Formal) y la sanción de la Ley Federal de Educación en abril de 1993 se produjo un proceso continuo de expansión educativa en todos los niveles de la educación, con excepción de la última dictadura militar.

Los resultados históricos de las políticas educativas y del funcionamiento del sistema escolar distan de haber dado satisfacción plena a los legítimos anhelos de la democratización de la educación y del conocimiento. En efecto, la idea de educación como camino de ascenso social tiene una fuerte tradición entre los sectores populares en nuestro país. Ciertamente es que dicho proceso se dio en el marco de modelos capitalistas de desarrollo más incluyentes que facilitaron la movilidad social ascendente y que dicha trayectoria fue brutalmente recortada en la última dictadura militar.

Hubo, pues, hitos fundacionales que pusieron en cuestión el sentido de la escuela pública, la definición de los destinatarios de la educación, el rol del Estado, el financiamiento, las regulaciones, la estructura académica del sistema, las condiciones laborales docentes, el gobierno de la educación, los modos de participación. Se trató de imposiciones y luchas que se expresaron en diversos modos hasta hoy.

A continuación, trabajaremos sobre algunas de las novedades inscriptas en la Reforma Educativa Neoliberal. Es importante insistir en que, lejos de poder comprenderse a la Reforma como un rayo en un día soleado, muchas de sus imposiciones retomaron el curso que los grupos económica y culturalmente dominantes en Argentina imprimieron al sistema educativo desde sus propios orígenes. Sustentada en un diagnóstico generalizado de *crisis educativa* que requería soluciones, la Reforma vino, en principio, a resolver las tareas históricas que el Sistema Educativo Formal no fue capaz de lograr en su largo siglo de existencia.

Sin embargo, detrás de algunas formulaciones generales, como la indisoluble crisis de la educación pública, hubo un desplazamiento de la *agenda pública* y los debates que se abrieron en su nombre.

Muchas de las reivindicaciones o puntos de discusión de los ochenta fueron literalmente borrados de la deliberación pública. En el marco de la recuperación del orden constitucional, se planteaba que las principales *asignaturas pendientes* tenían que ver con las deudas en materia de expansión y universalización de la enseñanza; los debates se libraban en torno a la democratización de la escuela (en varios sentidos y tonos); el gobierno de la educación y la toma de decisiones; al rol del Estado –en relación con otros actores del sistema–; la formación, el ejercicio y las condiciones laborales docentes; el papel del conocimiento; la formación para la ciudadanía; las relaciones entre

educación, empleo y trabajo; la infraestructura y el equipamiento, entre otros tópicos igualmente complejos.

Veremos más tarde en qué medida las promesas de la Reforma, como alternativa superadora a la crisis de la educación pública tradicional, permitió resolver los problemas históricos de la educación tradicional.

La Reforma Educativa se planteó como un proceso integral, fue aplicada como un verdadero shock, simultáneo en toda la geografía y en los más diversos ámbitos del sistema educativo, sus instituciones y las prácticas desmenuadas en su seno.

Para avanzar en el sentido propuesto se desarrollaron diversas estrategias de legitimación para la implementación de esa política.

Pasemos revista, a continuación, a algunas nuevas estrategias de la Nueva Derecha y los contenidos de su política educativa.

5.1.1. Resignificar sentidos

La introducción de un nuevo sentido común a partir de estrategias de resignificación del lenguaje, la incorporación de categorías del mundo empresarial a los discursos educativos y la inauguración de un fuerte acento asistencialista con respecto a la prestación de educación para los sectores populares fueron algunas de las marcas distintivas en la retórica de la reforma educativa.

Un rasgo complementario es la insalvable brecha entre los discursos, las demandas efectuadas desde las voces oficiales y las condiciones para su realización. Si algo caracteriza los análisis realizados desde el campo oficial, es la omisión de toda referencia a las condiciones concretas en que se desenvuelve la práctica pedagógica. Las propuestas de autonomía y descentralización, los llamamientos a la calidad educativa o a la profesionalización docente adolecen de un notable silencio en lo referente a la vida cotidiana del aula, la escuela y la comunidad. Se piden cosas, pues, sin asegurar (más aun, sin siquiera nombrar) los elementos que hagan posible el cumplimiento de las múltiples demandas oficiales.

En el plano del discurso, se produjo un desplazamiento interesante que es necesario registrar, profundizando en su estudio. Mientras el normalismo como corriente dominante instaló la perspectiva de la educación común y la formación para la ciudadanía, la retórica de la reforma neoliberal apenas recurre a este lenguaje e instala interpelaciones que discurren entre la lógica del mercado y la contención asistencialista a la pobreza. Hay aquí una mutación sustancial que invade los debates autorizados, deja de hablarse de muchos tópicos que antes ocupaban el escenario educativo (por ejemplo, las exigencias de más democracia educativa o las luchas y distinciones entre lo público y lo privado) para colocar en su lugar nuevos términos, nuevos debates, nuevas preguntas, nuevas preocupaciones.

El fenómeno –insistimos– merece señalarse, dado que la difusión de las palabras y sus significados permiten orientar una visión del mundo; insertar, en ocasiones, de modo inconsciente y subrepticio, determinados valores, miradas y preocupaciones que no son ingenuas.

En este sentido, el **para qué** de la educación pública va mutando en el imaginario su significado. O, para ser más exactos, sus múltiples significados: formar para la empleabilidad, formar para las competencias, formar para la calidad, formar según el criterio del consumidor son metas que se instalan –de modo clasista– entre los miembros de la comunidad educativa.

Por caso, en la Resolución 26/93 del Consejo Federal de Educación, fundamentando el sentido de la reforma, argumenta que uno de sus sentidos el de “promover la competitividad internacional a partir del incremento de la productividad nacional. Las tendencias actuales otorgan una gran importancia a la capacidad de las naciones para competir en un mercado de bienes y servicios cada vez más internacionalizado. (...): se trata de aprovechar las ventajas comparativas de las regiones nacionales y de los diversos sectores y actividades económicas, y de potenciarlas por medio de un proyecto educativo de excelencia que involucre a todas y cada una de las regiones, provincias, ciudades y localidades”.

Por otro lado, es interesante ver cómo gobiernos de la Nueva Derecha se apropian de términos y propuestas originados en la izquierda pedagógica y las convierten en políticas de Estado... neoliberales. Y cómo dichas reapropiaciones son formuladas al margen de los contextos reales. Veamos algunos ejemplos que ameritarían su profundización. Denominaremos, de modo provisional, **apropiación neoliberal** a esta estrategia de resignificación que la Nueva Derecha llevó adelante a través de los cuerpos tecnocráticos y sus voceros autorizados. Nos referiremos a cinco conceptos apropiados, a modo indicativo pero de gran relevancia política y teórica en la justificación de la Transformación Educativa: autonomía, descentralización, centralidad del conocimiento científico, lo público, la calidad educativa y profesionalización docente. Es parte de nuestra tarea reapropiarnos de esos significados.

Veamos, ahora, algunas referencias a estos términos apropiados por la Transformación Educativa.

AUTONOMÍA

La *autonomía*, originaria reivindicación de la izquierda pedagógica que impulsaba un protagonismo democratizador entre los docentes, estudiantes y la comunidad, es ahora utilizada en varios niveles y sentidos muy distintos.

En un *primer nivel de análisis*, referido a las instituciones educativas, se propone la autonomía escolar –con mucho énfasis en las propuestas ema-

nadas del Banco Mundial y en regulaciones del Estado argentino— como recurso para la competencia entre escuelas a los fines de captar matrícula en una versión remozada de mercado educativo o bien, alternativamente, como nuevos modelos de desresponsabilización del Estado en materia de prestación educación.

Varias de las usinas ideológicas de la Nueva Derecha produjeron una importante cantidad de materiales argumentando sobre la necesidad de profundizar la autonomía escolar.

A modo de ejemplo, el Grupo Sophía fue particularmente pródigo en sus producciones a propósito de esta cuestión. Por ejemplo, en un primer documento de mediados de los noventa, titulado “Hacia una escuela con mayor autonomía”, dicha autonomía es identificada con la descentralización y se la define, en primer lugar, desde lo pedagógico, en estrecha relación con la definición del currículum. En segundo lugar, ligado a las demandas de la comunidad. Y, tercero, a la libertad de estructurar los equipos docentes. Se expresa claramente en el párrafo que sigue al afirmar que la autonomía “Otorga libertad a las escuelas, permitiendo elaborar su propio proyecto educativo en función de las demandas de la comunidad. (...) Las escuelas tienen capacidad para decidir sobre sus procesos de enseñanza, su forma de organización, su planta de docentes”.⁶⁹

Otro aspecto que la Fundación señala es que “la descentralización no sólo expande la libertad de elegir, sino que contribuye también a una mayor eficiencia del sistema. Darle más autonomía a las escuelas alienta una respuesta más rápida y más apropiada a las nuevas demandas. (...) Además, fomenta una mayor correspondencia entre los gastos y los recursos necesarios para financiarlos”. Luego de un diagnóstico que refiere a la crisis profunda del Sistema Educativo la conclusión es clara: “Frente a esta realidad, la única solución es la descentralización”. Y no cualquier descentralización sino “una descentralización completa y plena”. El sentido general de la propuesta se desenvuelve sin eufemismos: “La propuesta apunta a darle un mayor poder de decisión y autonomía a las escuelas a través del financiamiento de la educación a través de la demanda, de la creación de incentivos por desempeño, de la generación de competencia entre las escuelas, de la delegación de responsabilidades, de la participación real de los directivos, maestros, padres y alumnos”.⁷⁰

⁶⁹ Cámpora, Camila *et al.* *Hacia una Escuela con Mayor Autonomía. Descentralización de la escuela primaria común en la Capital Federa.* Grupo Sophía, Página Web Grupo Sophía, Buenos Aires, 1996.

⁷⁰ Cámpora, Camila, *op. cit.*

También hubo políticas concretas en esta dirección. El caso de las escuelas experimentales en San Luis –homólogos adaptados de las escuelas charter estadounidenses– es un interesante ejemplo en este sentido.⁷¹

La legitimación en la libre elección de la oferta educativa refuerza en el discurso –creando así un sentido común– la insistencia en la necesidad de consolidar un orden social basado en el individualismo. El *self made man* prototípico del liberalismo individualista regresivo se relegitima y deposita en cada institución las posibilidades de su éxito, premiados con una dinámica de oferentes y demandantes en un mercado educativo.

Una estrategia discursiva asocia autonomía y calidad (soslayando el tema de la competencia, o no tomándolo como eje central) como un modo de legitimación compensatoria del Estado: en este caso, la responsabilidad por los procesos y los resultados serían asignados a las propias escuelas, sus docentes, los estudiantes y las familias. Esta transferencia de la responsabilidad y este desligamiento por parte del Estado persiguen un fin distinto al emanado de las propuestas meramente mercantilistas: apuntan al objetivo político de transferir responsabilidades por lo hecho a los actores inmediatos de la educación y desligar a las instancias de gobierno estatales de aquellas que les compete.

Como veremos luego, a pesar de esta convocatoria a la autonomía de las instituciones, los dispositivos de regulación y control, así como las condiciones concretas y cotidianas –con especiales complejidades entre los sectores populares– hacen, cuanto menos, complicada la implementación de cualquier proyecto pedagógico. Se reclama algo que la realidad no posibilita en las actuales condiciones de exclusión y desigualdad que son producidas por las propias políticas neoliberales. A pesar de estos obstáculos insalvables, esta propuesta es insistentemente formulada en los documentos del Banco Mundial, así como retomada en varias de las regulaciones promovidas desde el Estado.

En el Pacto Federal I, firmado el 11 de septiembre de 1994 y ratificado por el Congreso Nacional, se señala en el capítulo III que el Estado Nacio-

⁷¹ En el plano de las políticas concretas, fue la provincia de San Luis a través de las Escuelas Autogestionadas de San Luis la que avanzó en el ensayo de esta experiencia. Dicen Feldfeber, Jaimovich y Saforcada: “Si definimos el carácter público de estas escuelas sobre la base de la participación de los actores, esta experiencia no parece habilitar mayores posibilidades de participación y democratización de las instituciones que otras formas de organización escolar sino que, por el contrario, lleva a una profundización de las tendencias verticalistas y abre un espacio de arbitrariedad tanto en las relaciones laborales, como en la gestión institucional. (...) El modelo de participación que subyace a las escuelas autogestionadas se relaciona más con una racionalidad económica de corte eficientista propia del paradigma de la *accountability* o rendición de cuentas, que con una propuesta de democratización del vínculo escuela-comunidad” (Feldfeber, M.; Jaimovich, A.; Saforcada, F. “Políticas públicas de privatización: una mirada a las escuelas autogestionadas de San Luis”. En *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*. Vol. 12, N° 47, septiembre de 2004, LPP, UERJ).

nal y las provincias propenderán a una reorientación del gasto para “consolidar a la Escuela o Colegio como unidad básica de gestión escolar profundizando su autonomía” (punto 9 inc. b.). Dicho enunciado es explicitado un poco más en el fallido proyecto de Pacto Federal II, finalmente no aprobado, pero que marcaba intencionalidades políticas indisimuladas al establecer que “creemos que es necesario volver a darle protagonismo a las escuelas. Sólo con escuelas públicas con directores líderes, con un claro proyecto institucional, con capacidad para autogestionarlo y con facultades para manejar recursos será posible alcanzar una educación de calidad”.

En un *segundo nivel*, se aborda el tema de la autonomía desde la perspectiva del trabajo docente, o del rol del directivo. En este caso, el término autonomía apela a una presunta ampliación de la iniciativa individual (pasible de premios y castigos) cuando –paradójicamente– se controla como nunca antes el trabajo de directivos o docentes. Es interesante ver aquí este dilema insoluble. La idea de autonomía se utiliza como un modo de responsabilización de los docentes, de su trabajo, sobre la presunta *calidad educativa*. Esto se dice en documentos oficiales y normativas, de modo más o menos implícito. En nombre de la autonomía se les encarga la recreación de un currículum que viene ya predeterminado por la acción del conocimiento experto y tamizado por las empresas editoriales. A pesar de esta interpelación, los docentes son sometidos a un inédito nivel de expropiación de su poder de decisión sobre los medios y los fines de la educación. Y se lo hace por distintas vías: la precarización de las condiciones de trabajo, los procesos de intensificación y proletarización de las tareas, el incremento del número de alumnos, horas y la exigencia de realización de cursos (a menudo arancelados), los dispositivos del currículum, el Proyecto Educativo Institucional y los Operativos Nacionales de Evaluación.

De modo que es interesante ver cómo bajo el ropaje de un llamado a la participación responsable se sumerge a los trabajadores de la educación y a las instituciones educativas en dinámicas que obturan cualquier modo de participación genuino, reflexivo e informado. Dicho en otras palabras: se les exige a los docentes y directivos procesos y resultados para los cuales se los priva –desde las políticas realmente existentes– de condiciones, de herramientas, de recursos, de posibilidades.

DESCENTRALIZACIÓN

Otro ejemplo es el énfasis puesto en la *descentralización educativa*, caro ideal democrático que aspiraba a poner en manos de todos los interesados –en línea directa con la idea de autonomía escolar– los destinos de la educación pública. Si bien hubo alguna experiencia en este sentido que deberá rescatarse, como la reforma educativa en Santa Fe durante la década del 30, llevada a cabo por el gobierno Demócrata Progresista, las iniciativas promovidas desde la Nación, desde 1955 en adelante, tuvieron una direccionalidad bien distinta.

En sintonía, aunque precediendo a los planteos neoliberales, se trató de hacer cargo a las jurisdicciones provinciales de la responsabilidad presupuestaria y a las instituciones de la gestión cotidiana de los problemas. Como veremos luego, a la par que se *descentralizaban* las funciones de financiamiento y de nuevos modos de gestión del conflicto, se implementaban novedosos mecanismos de regulación y control como parte de la redefinición del papel del Estado en educación.

Desde el punto de vista de la fundamentación, FIEL constituye una usina ideológica que expresa sin eufemismos el sentido de la propuesta.

Para ellos, los fundamentos que esgrimen para sostener la descentralización se basan, primero, en las mayores atribuciones para cada escuela. Así, sostienen que “las reformas que han sido implementadas con un criterio de descentralización y otorgamiento de mayor cantidad de atribuciones y autonomía a las escuelas, han demostrado lograr sistemas educativos más efectivos y eficientes en el logro de sus objetivos”.⁷² La concreción de la descentralización permitirá, por su parte, la “introducción de mecanismos de mercado, mediante la puesta en funcionamiento de procedimientos o elementos que estimulen la competencia entre las unidades”. Finalmente, se trata de “lograr una asignación eficiente de recursos, en términos del destino que se les de según los diferentes insumos necesarios para prestar el servicio”.⁷³

Podemos ver cómo palabras que supieron tener un significado vinculado a la democratización del poder son aquí redefinidas en un sentido funcional a la transformación del orden capitalista, en un proceso que involucrará necesariamente al sistema educativo.

VALORIZACIÓN DE LOS CONTENIDOS

Un tercer ejemplo de esta reapropiación neoliberal es la *reivindicación de los contenidos curriculares*, del conocimiento científico reclamado históricamente por los sectores populares y sus intelectuales.

Mientras que desde los sectores populares se reclama la democratización del conocimiento –en la esfera de la educación sistemática–, los técnicos ministeriales han convertido al conocimiento en caballito de batalla de descalificación de los trabajadores de la educación. Un argumento fuerte es la *obsolescencia* del saber docente y la imprescindible necesidad de reconversión y reciclaje de los docentes.

Esta estrategia se basa en el diagnóstico correcto de que las dictaduras han tendido al vaciamiento de los contenidos valiosos o significativos (queda-

⁷² FIEL. *Descentralización de la Escuela Primaria y Media*. Fiel, Buenos Aires, 1993.

⁷³ FIEL, *op. cit.*

ría por discutir para qué o para quiénes era valioso este conocimiento) y que, por lo tanto, una recuperación del papel del conocimiento al interior del sistema escolar era una evidente asignatura pendiente.

Sin embargo, la retórica sobre la importancia del conocimiento tuvo recorridos y efectos enteramente distintos a las proclamas sobre universalizar los buenos conocimientos en las escuelas: esta demanda se volvió contra los propios docentes, y apuntaló un dispositivo de regulación y control funcional a la lógica meritocrática y competitiva neoliberal.

En primer lugar, es necesario plantear que bajo el enunciado de que el conocimiento es lo que importa legitimó la decisión estatal de entender la transmisión y medición del conocimiento como indicador de la calidad educativa. Es importante ver aquí que la idea de un conocimiento incuestionable, medido al final del proceso a través de pruebas estandarizadas, constituye un nuevo mecanismo de disciplinamiento cuyas consecuencias no han sido evaluadas en toda su magnitud. Reiteramos aquí una sumaria enumeración de algunos de sus alcances. En primer término, provoca un desplazamiento de la reflexión ético-política de la relación pedagógica y apunta a convertir el acto educativo en un presunto procedimiento técnico de transmisión de conocimiento. Este primer enunciado tiene a su vez aristas importantes de explicitar. Implica adoctrinamiento y alienación. Esto es así porque los modos de transmisión dogmática de conocimiento elaborado, lejos de las disputas disciplinares y comunicados como verdades reveladas, deben ser aprendidas y repetidas por los estudiantes. Este fenómeno fomenta una conciencia acrítica y naturalizada del mundo y del conocimiento que contribuye a la aceptación del orden existente. Por otro lado, apunta una alienación del trabajo docente tanto en la decisión de los fines de la educación como de los medios.

En segundo lugar, el esquema propuesto apuntala a nivel del sistema la conformación de una lógica de competencia típica del mercado, orientada a los *resultados* (en términos de medición), resultados que establecen *rankings* de rendimientos generadores de *ganadores* y *perdedores* que suelen revelar agrupamientos de logro según desigualdades basadas en la clase, el género y la proveniencia cultural. Lejos, entonces, de los nobles ideales de colaboración y solidaridad en la producción de conocimiento, se contribuye a la instalación de prácticas meritocráticas, competitivas, que promueven conductas individualistas. En todo caso, debemos señalar que estas prácticas no son enteramente novedosas sino que implican la extensión y profundización de prácticas preexistentes en el sistema educativo, siempre ocupado en establecer las jerarquías asignando la cuota de ganadores y perdedores a través de la evaluación de los aprendizajes. Mientras que, hasta esta reforma, las tareas de colocar a cada quien en su lugar corrían a través del currículum y la evaluación en cada institución, se sobreimprime ahora a este tradicional mecanismo de segregación por los resultados del aprendizaje un incremento del control estatal

a través de la evaluación de conocimientos implantada por la autoridad política ministerial.

LA CALIDAD

La *calidad* fue otro concepto relevante difundido entre distintas voces oficiales. Constituye una de las palabras más utilizadas en los discursos reformistas (en consonancia con la perspectiva de los Organismos Internacionales). En ningún lugar es definida expresamente si bien existen referencias a indicadores cuantitativos.

La publicación del Ministerio de Educación de *Zona Educativa*, N° 25 –de julio de 1998–, define con bastante claridad el alcance de la calidad. En su editorial, la entonces ministro Susana Decibe señala que “No existen en nuestro país registros anteriores a 1993 como para poder comparar la calidad de la educación de la década actual respecto de las precedentes. La información registrada a partir de la instalación del Sistema Nacional de Evaluación nos permite afirmar que en el período 1993/1997 en el nivel primario al calidad mejoró más del 20% en las regiones más pobres del país”.⁷⁴

La nota de tapa, “El desafío de mejorar la calidad”, amplía la definición de la Ministro acerca de los alcances de la calidad educativa. Su copete enuncia que “Todavía falta mucho por hacer, pero es importante destacar que hay varios indicios que demuestran que se está avanzando por el buen camino. Las mejoras registradas en el Operativo Nacional de Evaluación, el éxito del Plan Social; los cientos de proyectos innovadores recibidos por el Programa Nueva Escuela y el interés cada vez mayor de los docentes por capacitarse”.⁷⁵

Desde las preocupaciones oficiales podría definirse la calidad en términos de cantidad de graduados por nivel, resultados en los operativos de evaluación, proyectos innovadores y orientación a la capacitación docente (siempre, cabe acotar, en función de los parámetros de una reforma tecnocrática). Si bien trabajaremos luego distintos aspecto del fenómeno de la calidad, cabe puntualizar aquí dos reflexiones que nos proporciona Francisco Beltrán Llavador.

Una primera es la imposibilidad de acordar un concepto único de calidad educativa en una sociedad atravesada por antagonismos insolubles en el marco de un sistema de relaciones de dominación. Dado que las expectativas sobre la propia educación son igualmente antagónicas, la Nueva Derecha sostendrá que hay calidad educativa no sólo si los alumnos aprueban los exámenes sino si egresan como mano de obra disponible, dispuesta y socializada en

⁷⁴ *Zona Educativa*, Buenos Aires, Año 3, N° 25, julio de 1998.

⁷⁵ *Op. cit.*, p. 28.

los valores de la producción capitalista (esto es, valores de subordinación, obediencia, esfuerzo, iniciativa, identificación). Para los sectores populares, la presión apunta, contrariamente, a la conformación de sujetos de derecho que tengan autonomía de pensamiento, que participen activamente de la cosa pública, etc. En tal sentido, siendo que lo que unos y otros esperan de la educación es imposible de sintetizar en una única propuesta, es improbable que se alcancen acuerdos sociales de gran amplitud. De lo cual se desprende que la calidad educativa es un objetivo de imposible resolución. Lo que para unos es educación de calidad, no lo es en absoluto para otros.

¿Para qué tipo de calidad trabajaba la reforma? ¿Cuáles eran los fines de la política educativa?

Podemos ver así como el universo escolar comienza a poblarse de discursos en dos sentidos complementarios, acompañando el proceso de dualización social. De un lado, el lenguaje del mundo empresarial empieza a generar miradas y preocupaciones específicas de quienes priorizan la lógica de la ganancia. Eficacia, eficiencia, reciclaje, reconversión, excelencia, gerenciamiento, empleabilidad, constituyen algunos ejemplos de términos cuya utilización tienen posibles implicancias en la mirada sobre el sentido de la educación. Estos términos –con sus supuestos a cuestas– atraviesan múltiples discursos: están presentes en la Ley Federal, en los pactos federales, en las publicaciones del Ministerio, en los acuerdos del Consejo Federal de Cultura y Educación, en los discursos oficiales y oficiosos así como en los medios de comunicación.

Veamos algunos pocos ejemplos.

En la Ley Federal de Educación, se señala en su artículo 20° que “Los institutos de formación técnica tendrán como objetivo el de brindar formación profesional y reconversión permanente en las diferentes áreas del saber técnico y práctico de acuerdo con los intereses de los alumnos y la actual y potencial estructura ocupacional”.

Por su parte, en el Pacto Federal I se establece como objetivo “profundizar el rol de la educación como motor del crecimiento impulsando (...) la competitividad de la sociedad en su conjunto”.

Acompañan estas expresiones otras vinculadas a una segunda voz, centrada en la tutela de quienes constituye el cortejo de niños y jóvenes “perdedores” del “nuevo orden”. La esfera pública –en acuerdo con la privada– se aviene a constituirse como ámbito de contención del conflicto social y de atención asistencial sobre los niños privados de los más elementales derechos de ciudadanía.

La propia Ley Federal aborda en el Título IV (denominado “Gratuidad y Asistencialidad”) el tema de la atención a los pobres. Se señala en su artícu-

lo 40° que el Estado en concertación con los organismos de acción social estatales y privados, cooperadoras, deberá desarrollar mecanismos a los fines de ampliar la oferta de “programas asistenciales de salud, alimentación, vestido, material de estudio y transportes para los niños/as y adolescentes de los sectores sociales más desfavorecidos”. El inciso b) refiere a “organizar planes asistenciales específicos para los niños/as atendidos por la Educación Inicial pertenecientes a familias con necesidades básicas insatisfechas, en concertación con organismos de acción social estatales y privados”.

Mercado y asistencialismo, en la esfera de la educación formal, configuran el universo discursivo que se impulsa desde el poder político, los medios de comunicación y los intelectuales, fieles a los vientos neoliberales y acompañando el proceso de dualización social profundizado con la aplicación de las fórmulas del Consenso de Washington. Todo esto, con el trasfondo omnipresente de la valorización del saber y de una intangible –y difusa– *calidad educativa*.

El sentido de la educación, entre los límites que, de un lado, estimulan la competencia y el mercado y, del otro, convierten a las instituciones en *continentes de la pobreza*, da cuenta de nuevas orientaciones que desplazan el debate histórico de la democratización educativa como promesa incumplida desde los discursos fundacionales del propio sistema educativo.

La política educativa viene a complementarse con el paquete de políticas sociales de contención de la pobreza. La focalización, en este sentido, implica un renunciamiento a sostener sociedades igualitarias e implica el sostenimiento de la desigualdad cuyo tratamiento es la atención específica de los desesperados.

Los planes sociales que acreditan \$150 a una masa de desocupados, que pasa largamente el millón y medio de víctimas sobre casi veinte millones de ciudadanos por debajo de la línea de pobreza, demuestran dos cosas: que los recursos asignados son enteramente insuficientes para dar respuesta y que una parte de la población afectada por las políticas neoliberales carece hasta de esa mínima cobertura. En este marco, cabe preguntarse por el lugar de la asistencia en la escuela y por el lugar del conocimiento en la actual dinámica de reproducción ampliada de la desigualdad y la exclusión.

Una segunda cuestión es que el proceso de socialización implica –en las jóvenes generaciones– numerosas influencias que trascienden el ámbito de la escuela y sus vínculos. A diferencia de una fábrica de automóviles –en que sus partes se producen y se ensamblan y la *calidad* está perfectamente determinada–, la juventud atraviesa y es atravesada por múltiples esferas de socialización e influencia (la familia, el barrio, la Iglesia, el sindicato, el club, el partido político, los grupos de amigos, los medios de comunicación, etc.) que

hacen muy difícil discriminar qué parte le tocó a cada quien en la *calidad educativa* alcanzada.

Por otro lado, muchas de las marcas del sistema educativo se expresan en influencias de largo plazo. En el trabajo en terreno, algunos docentes refirieron al hecho de muchos años después se encontraron con alumnos, quienes expresaron la incidencia que ellos tuvieron en ciertos aspectos de su vida.

No avanzaremos más aquí sobre este término.

LA PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE

El último aquí referido, la *profesionalización docente*, es un recurso utilizado tanto por el poder político como por los docentes para defender sus respectivas posiciones. Como bien señala José Domingo Contreras,⁷⁶ el Estado neoliberal utiliza la denominación para un fin muy preciso: responsabilizar a los docentes de la crisis de la educación. A contramano de la retórica oficial, el Estado impone ritmos, dispositivos, condiciones que recortan de modo creciente el dominio o control del docente sobre su proceso de trabajo. Sumergidos en una dinámica intensa de múltiples tareas por las urgencias de la realidad económico-social, se le introducen nuevas responsabilidades de perfeccionamiento, administrativas o planificadoras que les restan cualquier posibilidad de reflexión sobre su propia práctica y mejoramiento de su propio trabajo.

Obligaciones de cursos, cursillos y carreras para preservar la estabilidad laboral, deterioro de las condiciones laborales (comenzando por el deterioro salarial, la cantidad de niños a atender, la multiplicidad de tareas y funciones, los riesgos edilicios, etc.), incorporación de nuevas funciones y extensión de la jornada de trabajo son las nuevas realidades a las que se enfrentan los docentes, señalados por el Estado como obsoletos y resistentes al cambio.

Entre las propuestas de profesionalización docente impulsadas por el Poder Ejecutivo Nacional, podemos destacar a modo de ejemplo el primer Proyecto de financiamiento educativo denominado Fondo de Profesionalización Docente enviado en octubre de 1997. El supuesto de que la profesionalización puede alcanzarse por vía de la precarización laboral docente fue un motivo central en la creciente oposición a la iniciativa oficialista.

⁷⁶ Contreras, José Domingo. *La autonomía del profesorado*. Editorial Morata, Madrid, 1997.

La primera parte de los fundamentos del proyecto se referencia en la Reforma de Estado,⁷⁷ así como en el esfuerzo financiero que realiza la sociedad y la Nación.

Se señala que “el Gobierno Nacional considera necesario iniciar, en esta etapa, un proceso que permita mejorar la profesionalidad de la carrera docente junto con la situación salarial de los mismos, atendiendo, en una primera etapa, la retribución de aquellos docentes que efectivamente prestan función frente a alumnos y revistan en las categorías más rezagadas. Para hacerlo efectivo propone la creación de un Fondo de Profesionalización Docente, el que se crea la presente Ley y condiciona sus desembolsos a que las Provincias y el Gobierno de la Ciudad de Buenos, un **proceso de cambio del respectivo régimen laboral vigente y la instalación de uno que incorpore, de manera preponderante, criterios de calificación profesional, capacitación y evaluación del desempeño para la determinación de los niveles salariales y ascensos y adecue todas las normas que regulan el ejercicio profesional a las necesidades actuales del sistema educativo, con el objeto de mejorar la calidad de la prestación de los servicios**” (el destacado es nuestro).

Esta perspectiva parte del supuesto de que la educación debe ser comprendida como *servicio* y no como *derecho*, y que la introducción de mecanismos empresariales tendría impacto positivo en la *calidad educativa*. Desde aquí, el rendimiento laboral docente estaría directamente asociado a la imposición de mecanismos de diferenciación salarial según criterios que suelen utilizarse en las empresas como la *evaluación de desempeño* y la capacitación. En otros términos, tales *estímulos externos* operarían como un factor relevante en el mejoramiento del trabajo docente.

En los fundamentos se manifiestan dos requisitos para acceder al financiamiento dispuesto por el proyecto de ley. Primero, la implementación de una reforma en la gestión de los estados provinciales según lo cual el Estado nacional “condiciona también los desembolsos al compromiso explícito de di-

⁷⁷ Si bien excede los límites de este trabajo, el proceso de Reforma de Estado en sus diversas fases ha desarrollado medidas de ajuste estructural a partir de la transferencia de los servicios de salud y educación, por un lado; y la privatización de empresas públicas por el otro. Estas políticas tuvieron un impacto importante en el nivel de empleo: se redujo en más de 400.000 agentes la dotación de la Administración Pública Nacional. A contramano del discurso oficial, las prestaciones privatizadas o transferidas no revirtieron en una mejora de la salud, la educación y la burocracia estatal. Ver Paviglianiti, Norma. *Neoconservadurismo y Educación*. Libros del Quirquincho, Buenos Aires, 1991. Aspiazu, D. “El nuevo perfil de la élite empresaria. Concentración del poder económico y beneficios extraordinarios”. *Realidad Económica*, Buenos Aires, N° 145, enero-febrero, 1997. Y Basualdo, E. “El impacto económico y social de las privatizaciones”. *Realidad Económica*, Buenos Aires, N° 123, abril-mayo, 1994.

chos estados de instalar sistemas de gestión administrativa de recursos físicos, financieros y humanos por entender que ello redundará en muchos casos, en importantes ahorros que deberían reinvertirse en el mismo sector”.⁷⁸

Un segundo requerimiento era que los Estados provinciales se hicieran cargo de la mitad de los fondos a acreditar.⁷⁹

Si nos detenemos en el análisis del artículo 5° que establece las condiciones para incorporarse al fondo, podemos señalar las siguientes cuestiones:

- En primer término, se produce una intensificación de los mecanismos de control de los establecimientos y las prácticas pedagógicas, incluyendo todas las decisiones técnicas supeditadas a la convalidación del Ministerio Nacional.
- En segundo lugar, se introducen una serie de criterios *gerencialistas* al interior de los sistemas públicos de administración y gobierno que incluyen desde la centralización de la información disponible sobre los agentes públicos hasta el financiamiento por programas.
- Finalmente, se exige a las jurisdicciones avanzar con la implementación de la reforma educativa.

Por su parte, el artículo 6° señala la adopción de una propuesta del Consejo Federal de Educación sobre reformas laborales, en que el contrato y la relación de empleo se definan por un “régimen de ingreso y promoción en la carrera docente basados en la capacitación, calificación profesional y en la evaluación del desempeño laboral”. En este sentido, se incorporarían “módulos variables remunerativos que contemplen desempeño y capacitación como elementos de medición del rendimiento en la tarea docente. El ausentismo deberá incorporarse como variable de corrección salarial”. Asimismo se anularán licencias especiales y enfermedades incurables, adecuando la legislación a la Ley de Contrato de Trabajo. Las licencias, comisiones, régimen disciplinario y extinción del contrato de trabajo estarán basados en criterios que “garanticen la calidad de la prestación de los servicios educativos”.

Este proyecto, que definía la profesionalización docente en términos idénticos a la flexibilización laboral, fue finalmente retirado del Congreso.

⁷⁸ Si bien tampoco es objeto de este trabajo, señálese que la provisión de fondos para educación está subordinada a una doble exigencia: la adopción de medidas de ajuste estructural –que implica despidos en masa como efectivamente ha ocurrido en diversas provincias (no se trata de “obviar” los costos sociales del “desempleo encubierto” como se denomina al empleo público, sino del hecho de no hay ninguna acción del Estado para asegurar los derechos esenciales de ciudadanía, como en el caso del derecho al trabajo, etc.) combinado con métodos “empresariales de gestión”; a la vez que se obliga a participar del financiamiento de dicho Fondo de Educación.

⁷⁹ Teniendo en cuenta que los presupuestos provinciales ya insumen importantes porciones en materia de educación, esta nueva exigencia aparece como de difícil cumplimiento efectivo.

Luego de arduas discusiones en el seno del Parlamento y en la comunidad docente, se sancionó el Fondo Nacional de Incentivo docente.

En el mismo se propone la creación de un impuesto al automotor⁸⁰ para financiar el incremento salarial, sería aplicable a los docentes tanto de escuelas públicas como privadas (art. 10); pero sólo a quienes se desempeñen efectivamente al frente de un aula (art. 13). Se exige como condición el desarrollo de un “plan de mejoramiento de la administración del sistema educativo” y el compromiso de acordar en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación y las Organizaciones Gremiales Docentes con personería nacional la elaboración de un nuevo régimen laboral docente (art. 14).⁸¹ Por su parte, el artículo 11 dispone que el Estado Nacional opere como garante de los fondos en caso de que la recaudación no llegue al monto estipulado. Este artículo fue derogado por el decreto 1451/98.

Queda aquí replanteado el interrogante acerca de la medida en que estas regulaciones son adecuadas a la democratización efectiva del conocimiento o si, por el contrario, son funcionales a la reconversión de la educación como mercancía subordinada a los requerimientos de la competitividad.

Del lado de los docentes, la reivindicación de la profesionalidad pasa por poner un límite a la acción invasora y asfixiante que el Estado ejerce a través de sus nuevos y viejos (aunque remozados) dispositivos de control. El tema de la profesionalidad, sin embargo, va más allá de esta lucha por el sentido y merece un tratamiento más detenido. De hecho, la categoría *profesión* ha sido objeto de una lucha por parte de determinadas ocupaciones para gobernar su propio campo poniendo un límite a la intervención del Estado así como de la sociedad civil o de otras profesiones. Cabe preguntarse si una educación pública, democrática y popular es compatible con una concepción de *profesión docente* inmune a la perspectiva popular.

Finalmente con relación a este punto, entendemos que un *desarrollo autónomo* de la profesión debiera contemplar que la profesionalización en una perspectiva democratizadora está asociada a una lucha de carácter colectivo. Tal ejercicio profesional implica la participación de los docentes en la definición de los objetivos y métodos de trabajo; un efectivo control de la *producción* (esto es, resultados y procedimientos de trabajo) estableciendo una base de conocimientos que legitime la autonomía profesional.

⁸⁰ Esta imposición tributaria es compatible con una estructura impositiva fuertemente regresiva, donde quienes menos tienen más aportan en términos proporcionales. Su aplicación generó fuertes resistencias, y hubo sectores que se negaron a pagar el tributo.

⁸¹ Dados los antecedentes inmediatos –proyecto de Ley de Profesionalización– y más mediatos como la propia legislación laboral implementada durante el menemismo es presumible que la propuesta apunte a desarrollar una direccionalidad precarizadora.

En resumen, autonomía y descentralización, preocupación por el conocimiento científico, la calidad educativa o la profesionalización docente son términos que encierran usos y disputas. Y si bien constituyen en general disputas que no discurren en los medios ni alcanzan la difusión pública de otras noticias, estas luchas sordas, a veces implícitas, cuando no inconcientes, atraviesan el campo educativo.

La política educativa en los noventa no abordó en estos términos el debate. Avanzó de modo implacable sobre las instituciones preexistentes con una inusual fuerza y con una gran disposición de recursos financieros, técnicos, propagandísticos, institucionales.

La política educativa no discute ya la preocupación por la democratización educativa. Como nunca antes, quedan sincerados los nuevos confines de la educación sistemática, que reproduce las prácticas y estructuras necesarias para un nuevo orden educativo, clausurando muchos de los debates previos.

Las históricas apuestas a un horizonte para la igualdad en la apropiación del conocimiento, para la formación orientada al logro de una ciudadanía plena, para la resolución efectiva del derecho universal al acceso a la escuela, para la constitución de un sujeto con autonomía de pensamiento y capacidad de construir un futuro común, y para avanzar en la implantación del respeto a la diversidad cultural fueron reemplazadas por las preocupaciones neoliberales de *eficiencia, calidad y equidad*.

5.1.2. Del Estado docente al Estado evaluador

Desplegados brevemente algunos aspectos del nuevo escenario, y enunciados cambios centrales operados en el gobierno y en la gestión de lo estatal en los últimos treinta años, podemos abordar ahora de modo más ajustado el proceso de reforma educativa operado en nuestro país en los noventa.

Es a partir de la implementación del neoliberalismo, del análisis de sus discursos y realizaciones, de la sistematización y explicación de sus políticas públicas, de la comprensión de sus imposiciones culturales, de sus valores particulares que debe abordarse el análisis de la reforma educativa.

Vale retomar aquí la afirmación que sostiene que, aún en el nuevo contexto, es posible identificar la presencia de viejas luchas y las marcas de tendencias históricas que se inauguran mucho antes, inclusive, de la última dictadura militar.

El origen del sistema educativo se entronca de modo complejo con la fundación del Estado Nacional, en un proceso que articuló coerción y hegemonía. Combinando represión (desde la campaña de exterminio del indígena a la ley de residencia y a los fusilamientos de los Talleres Vasena o de los tra-

bajadores patagónicos) y consenso (el propio sistema educativo) el nuevo orden se escribió tanto con la pluma como con la espada. Violencias simbólicas, violencias físicas, violencias estructurales, violencias institucionales son la marca de parto del capitalismo argentino.

Los orígenes del Sistema Educativo estuvieron signados por una fuerte voluntad política de los intelectuales orgánicos del nuevo orden, preocupados por desarrollar una política educativa acorde a las necesidades de legitimación del naciente Estado Nacional.

Para llevar a cabo dicha misión⁸²—no exenta de conflictos, tensiones, líneas divergentes— el Estado asumió un papel docente en todos los planos de la vida educativa: la formación del cuerpo docente, la conformación de un currículum homogéneo, la creación y sostenimiento de escuelas, el desarrollo de dispositivos de control y regulación vía el citado currículum y el cuerpo de inspectores, etc.

La retórica de una escuela básica común se encontró con propuestas de profundizar un sistema homogéneo en todos los niveles, en pugna con propuestas de segmentación del sistema educativo desde fines del siglo XIX. Los intentos de reforma educativa promovidos por Magnasco en 1898 y por Saavedra Lamas en 1916 fueron manifestaciones de las luchas alrededor de un sistema educativo homogéneo o dual. Las líneas de conflicto fueron, cabe apenas enunciar aquí, muy complejas.

El debate sobre distintas ofertas educativas según el origen de clase (cada clase social tendrá una escuela acorde a su lugar en el mundo) no pudo ser resuelta con la urgencia que pretendía la oligarquía vernácula en el plano político—institucional y el sistema educativo transitó por un inestable equilibrio de luchas por la igualdad educativa frente a intentos de instalar reformas centradas en la desigualdad. Sin embargo, los ensayos de estructuración clasista de la educación rindieron sus frutos más tarde que temprano, a partir de la persistente paciencia (y recursos disponibles) de las fracciones dominantes para imponer sus puntos de vista.

Consolidado ya el *orden*, indiscutida la nacionalidad y su Estado, la clase dominante entendía que ahora debía avanzarse en nuevas modificaciones del gobierno de la educación, y dar lugar a nuevas prioridades. En este proceso histórico se imbricaron diversos elementos, convergiendo fenómenos específicamente nacionales y otros de escala mundial; debates sobre la educación, su crisis y las alternativas de superación.

⁸² Ver para este punto A. Puiggrós et al.: *Sujetos, disciplina y currículum en los orígenes del sistema educativo argentino (1885-1916)*; *Sociedad Civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino (1885-1916)* y *Escuela, democracia y orden (1916-1943)*.

Lo que las clases dominantes hacían era poner en línea la política educativa con un modelo específico de desarrollo capitalista (en nuestro caso, subordinado, dependiente, parcialmente industrializado a partir de los procesos sustitutivos de importaciones).

La concordancia de doctrina y el interés particular condujo a la Iglesia Católica a una convergencia con sectores empresariales para lograr una creciente cesión de atribuciones al sector privado.

Con respecto al gobierno y al poder del sistema educativo, una estrategia de desresponsabilización del Estado nacional se caracterizó por políticas de *transferencias* de la órbita nacional a las jurisdicciones provinciales. Qué transferir, para qué hacerlo y cómo fueron preguntas que, en líneas generales, se respondieron de hecho en función de transferir problemas y responsabilidades, pero no de poder de decisión. Con la aplicación de la Ley de Transferencia y la Ley Federal esta tendencia no hace más que profundizarse.

Es interesante ver –aunque más no sea brevemente– el desarrollo aquí operado. Comencemos por la relación estatal/privado.

La primera norma que regula la enseñanza privada fue la llamada Ley de Colegios Particulares, N° 934 del año 1878. Por esta ley, se admitía la existencia de instituciones educativas secundarias privadas, aunque sujetas a límites y controles muy estrictos. Se debía enseñar el mismo programa oficial que en las escuelas estatales; el certificado se otorgaba previo examen con un tribunal compuesto por mayoría de docentes de la escuela pública; estaban sometidos al mismo cuerpo de inspectores que las escuelas oficiales y, finalmente, no se habilitaba ninguna forma de financiamiento público para estas escuelas.

Una enumeración sumaria permite apreciar la larga batalla y las victorias en el tiempo a favor de los sectores privatistas. El sector privado –y en primer lugar la Iglesia Católica– fue quebrando estos límites en base a una lucha gradual y sostenida. En 1943 –vía el decreto 18.411 y ratificado por la Ley 12.978 de 1947–, se establece la enseñanza obligatoria de religión católica en las escuelas públicas al incorporar dicho credo como materia ordinaria del plan de estudios.

En 1947, con la sanción 13.047, se habilita el financiamiento estatal de escuelas privadas, bajo el argumento de que dicho aporte se realizaba para equiparar los salarios de los docentes de establecimientos privados con los docentes de establecimientos públicos.

En 1958, en un encendido debate parlamentario que trascendió el ámbito de las cámaras para instalarse en la calle y al interior del sistema educativo, se aprobó la Ley Domingorena que regulaba el funcionamiento de universidades privadas.

En 1960 se crea la Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada (SNEP, que funcionó como órgano de presión de los particulares al interior del Ministerio de Educación Nacional y no a la inversa), a la vez que escindía el cuerpo de inspectores: unos para escuelas privadas, otros para las públicas.

Durante el gobierno de Illia se aprueba, a través del decreto 371 del año 1964, el régimen de “incorporación de los institutos privados a la enseñanza oficial” en el que, se acuerdo a su artículo 2º, “los institutos privados podrán promover iniciativas que superen las exigencias del plan que apliquen”. Dicho de otro modo: se legalizaba la desigualdad educativa (ya que cada institución podía habilitar planes desiguales o diferenciales). Esta fórmula fue retomado posteriormente por la dictadura en 1977, que a través del decreto N° 269 utiliza la misma enunciación para *legalizar* un antiguo reclamo de los sectores privados.

Así vemos cómo se va avanzando en un verdadero programa privatizador que comienza con la asignación de recursos y finaliza con la legalización de un currículum diferenciado y la incorporación de los privados al gobierno de la educación. Veremos cómo esto ocurre con la Ley Federal de Educación.

Otra estrategia complementaria fue la transferencia de establecimientos de la órbita nacional a la esfera provincial.

En 1955, con el golpe militar se habilita –decreto mediante– la posibilidad de transferir escuelas nacionales a las jurisdicciones provinciales. En sucesivos períodos –el primero de ellos durante el gobierno de Arturo Frondizi y los otros dos en sendas dictaduras (la de Onganía primero, la de Videla luego)– se transfieren escuelas nacionales a las provincias. En 1970 el gobierno militar deroga la Ley 4.878, denominada Láinez.

En 1991, por la ley N° 24.049, se transfieren las escuelas medias de Nación a provincias y se habilita similar traspaso de las instituciones de formación docente.

Como queda evidenciado aquí, entonces, el camino de desresponsabilización del Estado nacional en el aseguramiento del derecho a aprender reconoce un largo recorrido, muy anterior a las políticas orgánicas de la Nueva Derecha.

Si el Estado nacional se desprende de la prestación de la educación, convirtiéndose así en un *Ministerio sin escuelas*, ¿cuáles pasan a ser las líneas directrices que estructuran su intervención, cuál es la orientación de la política educativa, cuáles sus poderes y responsabilidades?

El análisis de la Ley Federal de Educación, los pactos educativos y los acuerdos del Consejo Federal de Cultura y Educación nos pueden dar una clave en este sentido.

5.1.3. Ley Federal de Educación: las novedades en marcha

Aunque –como toda herramienta– la norma debe ser comprendida en relaciones con sus contextos (político, social, económico, de aplicación, institucionales, etc.) como un instrumento acotado de las políticas públicas, la particular incidencia simbólica y política amerita que abordemos en un primer nivel de análisis algunas de las novedades centrales que establece la Ley Federal de Educación, como parte sustantiva de la reforma.

Referiremos aquí brevemente algunos señalamientos preliminares.

En primer término, la Ley (como instrumento regulador de la Reforma) inaugura una pretensión refundacional que apunta a modificar de modo instantáneo las tradiciones preexistentes y las prácticas instaladas en todos los niveles del sistema educativo. Esta imposible *reingeniería* tiene unas consecuencias que aún no han sido convenientemente abordadas. Se procedió para este mágico reinicio a la descalificación del colectivo docente, se promovió el incremento de la fragmentación sistémica e institucional, se instaló una reformulación de preocupaciones establecidas como agenda de Estado para educación.

Más acá y más allá de los discursos, bajo presión de tiempos inmediatos y desde la negación de lo preexistente, el fin de transformar sustancialmente el sistema educativo parece haber fracasado, al menos en términos de los objetivos explícitos.

En segundo lugar, la reforma se intentó implementar sin un diagnóstico previo de la situación educativa. Con la misma suficiencia que se permite ignorar aquello que está, y sin referencia a aquellos problemas que ocurren cotidianamente en las escuelas, la perspectiva neoliberal arma su propuesta por fuera y por encima de las realidades existentes.

En tercer lugar, y como señalara en muchas de sus intervenciones Ana Lorenzo,⁸³ el texto de la ley adolece de notables deficiencias formales de redacción, un tema para nada menor de las regulaciones que, como tales, pretenden ordenar prácticas.

⁸³ La pedagoga Ana T. Lorenzo ha denunciado desde su misma sanción la direccionalidad y las inconsistencias de la Ley Federal de Educación en intervenciones orales o escritas, dando cuenta del nuevo sentido de la política educativa desde el proyecto neoliberal. Ver “El cambio de estructura del sistema educativo: cincuenta razones para la oposición”. *El Relámpago, publicación del Foro para una Pedagogía Latinoamericana*, Buenos Aires, 1997.

En cuarto lugar, la propuesta de reforma se desarrolló a través de una verdadera dinámica masiva, indiscriminada y simultánea en cuestiones tan diversas como modificación de la estructura académica, reformulaciones curriculares, formación y ejercicio de la docencia, nuevos mecanismos de gobierno, nuevos mecanismos de financiamiento y asistencia técnica, entre otras que sumergieron en un vértigo inmanejable al conjunto del sistema educativo.

Finalmente, aquí advertimos que la lectura del texto legal debe hacerse imbricadamente con las otras estrategias del poder político y que, contra las perspectivas más simplistas, su derogación no conducirá de modo automático a la resolución de los problemas viejos y nuevos para una educación pública, democrática y popular. Desde estas prevenciones, nos parece relevante comunicar algunas aspectos novedosos que marcan un cambio de sentido en el para qué de la educación pública, en el rol del Estado y los particulares; en los modos de relación que propone entre educación y empleo así como alguna referencia al cambio de estructura y sus implicancias.

a) REDEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE EDUCACIÓN Y LOS NUEVOS ROLES DEL ESTADO

Una mutación central del proyecto neoliberal fue la reconfiguración del papel del Estado, a partir de acciones que presuponen un ataque muy fuerte a la concepción de educación como derecho de ciudadanía.

Con distintas argumentaciones –como vimos en el primer capítulo– el pensamiento neoliberal denostó a un aparato estatal que, en la pretensión explícita de reducir la desigualdad, intervino de modo directo en la redistribución progresiva del ingreso y actuó fuertemente como prestador de una serie de actividades sociales –la educación, la salud e, inclusive, la producción de bienes y servicios. Según la mirada de la nueva derecha, las pretensiones democratizadoras –o, en sus términos, *interventoras*– de las que el Estado se hizo cargo trajeron como consecuencia una profunda crisis que debe resolverse a través de fórmulas de mercado.

La agresividad del planteo tiene razones que los neoliberales han explicitado: las políticas que promueven este modo de intervención (intentando asegurar derechos o generar riqueza desde una lógica divergente a la del capital) condujeron al desastre: en lugar de sujetos responsables crearon infantes tutelados. Si cada quien construye su propio destino y las relaciones de mercado son aquellas que constituyen un verdadero ámbito de libertad –dicen los apologistas de la ganancia–, entonces el Estado debe expandir estas relaciones de mercado e intervenir en un sentido muy distinto al operado durante la hegemonía del keynesianismo: regulando el buen funcionamiento de la oferta y

la demanda.⁸⁴ El Estado, pues, debe dejar de fomentar el vicio y la vagancia y tomar funciones de regular y, fuertemente, de evaluar (sancionando y premiando) las múltiples actividades sociales.

En esta línea parece desenvolverse la Ley Federal de Educación, a través de fuertes redefiniciones de la concepción de educación (y, particularmente, de educación pública), del rol asignado al Estado (y también al conocimiento experto), a las relaciones entre educación y producción capitalista; y a los modos de distribución del conocimiento a partir del cambio de estructura.

Vamos a desarrollar algunos de estos puntos.

El título I de la Ley refiere a “Derechos, Obligaciones y Garantías”. Contiene cuatro artículos –remitiendo a un quinto artículo, el 53º–, en los cuales refleja decisiones políticas que traerán aparejadas consecuencias relevantes para la suerte de la educación pública. Sus imposiciones delimitan el concepto de educación pública, establecen poderes y responsabilidades asimétricas entre distintos actores, así como incurre en interesantes omisiones en relación a los derechos, obligaciones y garantías.

En su artículo primero, la educación es definida como “bien social y responsabilidad común”.

Respecto del término “bien social” es preciso establecer la diferencia entre esta categoría y la de “derecho”. En efecto, siendo un *bien* algo que se puede tener o no tener, el derecho genera una obligación por la cual una contraparte (en este caso, la prestadora) es responsable por asegurar dicho derecho.

En cuanto a “responsabilidad común”, dicha responsabilidad habilita a todos a asegurar la prestación y la resolución de problemas, como veremos en los artículos siguientes.

En el artículo 2º marca un papel del Estado indelegable: fijar y controlar la política educativa. Limitando hasta la contradicción la retórica del discurso oficial, e incluso otras partes de esta misma norma,⁸⁵ el Estado procede

⁸⁴ Constituye un ejemplo paradigmático la posición de los libertarios, expresión maximalista del neoliberalismo, en materia educativa: “Los libertarios proponemos la separación total de las escuelas y del Estado, lo cual implica la abrogación de las leyes que exigen la asistencia de los niños a las escuelas, así como de los impuestos para mantener las escuelas públicas. En otras palabras, proponemos dar fin a toda injerencia estatal en la enseñanza. De tal modo existiría un mercado completamente libre para la enseñanza, en el cual el consumidor podría decidir cuál es el mejor medio para enseñar a sus hijos y los empresarios (tanto los de las empresas comerciales como los de las organizaciones benéficas) podrían satisfacer las necesidades del consumidor”. Ver en www/fff.org/spanish/nosotros/intro.asp.

⁸⁵ En el artículo 51º, referido a los criterios que ordenarán esta política educativa, describen referencias a prácticas de “democratización”, “descentralización y federalización” y “participación”. Palabras que no encuentran correlato en dispositivos concretos para llevarlas a cabo.

a un ejercicio de afirmación de un fuerte poder a través de poderosas palancas de intervención. Este artículo debe leerse junto al artículo 53°, que hace referencia a las atribuciones del Ministerio de Educación. Dicho de otro modo, este ámbito se reserva la atribución de definir el para qué y el qué de las prácticas educativas, sin contemplar ámbitos de participación real de docentes, estudiantes y comunidad en estas definiciones sustantivas de la política educativa.

En este mismo artículo se establece, en el inciso k), la atribución de “Evaluar el funcionamiento del sistema educativo en todas las jurisdicciones, niveles, ciclos y regímenes especiales a partir del diseño de un sistema de evaluación y control periódico de la calidad, concertado en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación”.

Antes, en el inciso g), se reservaba la atribución de “promover y organizar (...) una red de formación, perfeccionamiento y actualización docente del sistema educativo formal”. Es decir, centralizar las cuestiones atinentes al proceso formador de docentes desde el grado en adelante.

Otros incisos hacen referencia a la potestad sobre el financiamiento educativo, nuevamente, sin intervención de otras partes que no sea el propio poder político. Uno de los incisos, el e), hace referencia al asistencialismo⁸⁶ al referirse a la implementación de programas especiales para garantizar el ingreso, permanencia y egreso de los alumnos en todos los niveles obligatorios. En este plano, se explicita ya una propuesta de política social focalizada: centrarse en aquella población con problemas para atender los obstáculos que impiden su acceso a la escolaridad obligatoria. Otro de los incisos, el m) faculta al Ministerio para coordinar la cooperación técnica y financiera internacional y bilateral.

De este relevamiento se desprende que la autoridad política se reserva la definición de objetivos y contenidos, su evaluación, todos los mecanismos de formación y perfeccionamiento docente, el poder de decisión sobre el financiamiento y la asistencia social.

La *comunidad educativa* tiene, en este primer título, un rol de partenaire subordinado: no opinará ni resolverá sobre estos temas, sino que será protagonista en la resolución de problemas.

⁸⁶ Sobre este punto cabe anticipar aquí que el asistencialismo constituye una estrategia central del proyecto de la Nueva Derecha, en vista de los profundos efectos desigualadores de la política económica aplicada. En el caso de esta norma, el título VI refiere a “Gratuidad y Asistencialidad”, desplegando una serie de disposiciones para atender a los sectores más desposeídos. No se trata de cuestionar la atención a los sectores populares privados de los derechos más elementales, sino de objetar la naturalización de la desigualdad como un fenómeno inexorable.

Los artículos 3° y 4° establecen las responsabilidades –aquí sí– por la prestación. El listado es amplio: el Estado nacional, las provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, la familia, la comunidad, sus organizaciones, la iniciativa privada (art. 3°); la familia, el Estado nacional, las provincias, los municipios, la Iglesia Católica, las demás confesiones religiosas y demás organizaciones sociales (art. 4°).

De esta formulación se desprenden algunas cuestiones importantes. Primero, la garantía del acceso será producto de esta enorme masa de actores sociales e institucionales, lo cual implica una difusa e improbable asignación de responsabilidades concretas.

Este abanico que socializa la responsabilidad (pero, como vimos, no el poder de decisión), se complementa con un silencio grave: la inexistencia de sanciones por el incumplimiento de los compromisos asumidos en la norma.

Dicho de otro modo: la existencia de una norma que incida efectivamente en la regulación de las prácticas supone la definición de un contenido y los medios para hacerlo operativo (en este caso, asegurar el “bien social” educativo); la asignación de responsabilidades y el establecimiento de sanciones por el incumplimiento de las garantías. En el caso de este apartado, estas cuestiones se formulan o bien de modo confuso, o bien aparecen ausentes.

Segundo, la formulación abre algunas puertas legitimadoras de más descentralización –por ejemplo, la municipalización– hecho que, en contextos de aguda desigualdad, podría promover la amplificación de la fragmentación educativa.

Como creemos haber evidenciado en este apartado, el viejo Estado docente culmina un período suprimiendo algunas funciones tradicionales (como cierto nivel de participación fuerte para garantizar la prestación) y reforzando o creando nuevos modos de intervención. El esquema diluye en la comunidad la responsabilidad por asegurar la prestación educativa, democratizando la solución de los problemas.

b) LOS FINES EDUCATIVOS

La cuestión de los fines de la educación también encierra enunciados controvertidos e incluso contradictorios.

Aquí mencionaremos que se expresa en un significativo listado que contiene expectativas que el sistema educativo y las prácticas pedagógicas están llamados a satisfacer.

Algunas de las expectativas reavivan viejos debates históricos, como el referido a la introducción de la religión en la educación pública. Se afirma que “el sistema educativo posibilitará la formación integral y permanente del hombre y la mujer (...) que se realicen como personas en las dimensiones cul-

tural, social, estética, ética y religiosa”. Esta afirmación recupera un reclamo histórico de la Iglesia Católica, y termina promoviendo desde allí el particularismo y la discriminación al interior de la educación pública.

Dichas personas a formar, continúa el artículo, se realizarán “acorde a sus capacidades”. Esta formulación es doblemente objetable. En primer lugar, porque deposita la posibilidad de realización en las presuntas capacidades de la persona que atraviesa el sistema educativo. Así se alienta nuevamente la desresponsabilización del sistema y se promueve el “hágase a Ud. mismo”. Segundo, dicha justificación de las capacidades de personas es el argumento de legitimación de las posturas que definen el fracaso escolar por las presuntas incapacidades de los estudiantes. Víctimas culpabilizadas, en sus versiones más radicalizadas –esencialistas y racistas–, se suele atribuir la incapacidad y el consecuente fracaso al equipo biológico del portador.

La idea por la cual debe formarse para la religión y para *la* verdad entraña ciertas definiciones dogmáticas. Tanto la adscripción al pensamiento religioso como la existencia de una sola verdad suponen identidades que se sostienen desde la fe. La educación dogmática no debiera ser el norte de una educación para la democracia y la autonomía. Por otro lado, en el mismo artículo se propicia la formación de “protagonistas críticos”. La contradicción entre dogmática y crítica se suma a la polémica introducción de la religión en las escuelas.

Por su parte, se propone la creación de “ciudadanos responsables, protagonistas críticos, creadores y transformadores de la sociedad a través del amor, del conocimiento y del trabajo”. Más allá de las loables palabras, hay que observar aquí dos cosas. La primera, que esas formulaciones responden a objetivos a los que la escuela eventualmente podría contribuir, pero nunca garantizar, dado que esos procesos se resuelven en otros ámbitos y prácticas sociales. Se está pidiendo a la educación algo que la escuela no puede brindar. Segundo, orientar el timón en esa dirección implicaría una subversión completa de las prácticas pedagógicas y del conjunto del sistema educativo, subversión que no se observa en el resto de la norma.

Fines controvertidos, lógicas contradictorias, objetivos incumplibles, palabras de ocasión. El tema del para qué educar queda así diluido, y este debate merece ser retomado para la definición del sentido de la política educativa.

c) LAS NOVEDADES Y CONTINUIDADES PRIVATIZADORAS

La pretensión de subordinar la educación a la lógica del capital constituyó una aspiración irrenunciable de la clase dominante, plasmada, como se vio, en la formación de una conciencia naturalizadora del orden y la autoridad.

En términos de su origen histórico, hubo dos fuertes demandas de naturaleza convergente.

El desarrollo del sistema educativo también fue conduciendo a una estructura académica dual entre una orientación más humanística, otra comercial y una más técnica, y los estudios disponibles demuestran una continuidad de clase en la elección de dichas orientaciones. Dicha estructuración intentaba dar respuesta a una primera demanda: promover destinos y orientaciones diferentes en sintonía con la estructuración de unas relaciones de poder y de producciones diversificadas y jerárquicas.⁸⁷

Una segunda demanda se orientó a la posibilidad de los privados, sus instituciones, cosmovisiones, a ser parte del sistema educativo: a instalar sus propias escuelas, a brindar sus propios contenidos y, también, a gobernar o co-gobernar el propio sistema educativo.

En relación al primer punto se fueron estableciendo determinadas relaciones entre la educación y el mundo de la producción capitalista.

En relación al segundo, como ya fue señalado, se produjo un avance sistemático que se expresó inequívocamente en la redacción de la propia Ley Federal de Educación. Veamos estos ítems.

– *Nuevas y viejas relaciones entre educación y empleo*

Si la política educativa supuso un reconocimiento a los históricos reclamos del sector privado, el proyecto neoliberal profundizó la subordinación inmediata de su propia dinámica a la lógica capitalista a través de diversos mecanismos, algunos de los cuales ya se insinúan en la norma.

Es importante explicitar –aunque más no sea brevemente– los procesos de continuidades y rupturas en este campo.

Desde su conformación, el sistema educativo operó, si bien con una dinámica específica y de autonomía relativa, de modo funcional a los requerimientos del orden social dominante.

En un primer nivel de análisis, las disposiciones a la disciplina que requerían las empresas fueron trabajadas desde unas prácticas pedagógicas jerárquicas y autoritarias (aunque, debe señalarse, existieron experiencias alternativas). La circulación del saber y del poder en el aula fueron, por lo general, formadoras de una conciencia naturalizadora de la autoridad y del orden.

El capital –y más exactamente la producción capitalista– le demanda al sistema educativo, al menos, tres cosas: la apropiación de destrezas para el do-

⁸⁷ La amplia corriente del reproductivismo en educación ha señalado las configuraciones clasistas del sistema educativo. El aporte pionero de Aníbal Ponce hacia la década del treinta en el siglo XX fue continuada por intelectuales de la talla de Basil Bernstein, Pierre Bourdieu, etc. Sugerimos especial atención a la obra de C. Baudelot y R. Establet, *La escuela capitalista*. Editorial Siglo XXI, Madrid 1999, 13ª edición.

minio del uso de las máquinas de los futuros productores, la socialización en la disciplina fabril y el reconocimiento de la autoridad del capital o de sus delegados en el santuario burgués: la empresa.

En la producción capitalista no hay ningún margen para ejercicio de ciudadanía: los trabajadores no resuelven qué y cómo producir, el destino del producto, la toma de decisiones referidas al funcionamiento de la empresa. Son verdaderos *instrumentos parlantes* al servicio de la producción, cuyo esfuerzo genera la riqueza y que debe ser despojado de la mayor cuota de saber y de poder en su horario de trabajo.

La lucha histórica del capital contra el trabajo en términos de dominio en la producción, de apropiación del conocimiento para producir se saldó a favor de los primeros.

Y diversos análisis de la historia del sistema educativo *normal* dan cuenta de los modos en que la disciplina del cuerpo, la aceptación de la autoridad, de la alienación en el proceso pedagógico fueron enteramente funcionales a la cultura de la dominación fabril capitalista.

A lo largo del siglo XX, las disputas giraban en torno a cómo democratizar la educación, ése era el nodo de preocupación y los debates sobre la formación para la producción no ocupaban el centro del debate educativo.⁸⁸ Más acá y más allá de las posibilidades reales de democratizar la escuela en contextos capitalistas (y, debemos añadir, no cualquier capitalismo sino uno subordinado y dependiente), lo cierto es que la reforma cambia el eje de la discusión.

Se producen desde el discurso nuevas preocupaciones, y en el marco de la debacle social, productiva y económica propiciada por el recetario monetarista aparece, con el concepto de *empleabilidad*, un modo renovado de exportación de la crisis de la economía a la educación. Es la educación, una vez más, la que va a resolver la crisis económica en consonancia con los postulados de la Teoría del Capital Humano. Y la educación proveerá las competen-

⁸⁸ Vale sin embargo señalar que en los sesenta, la introducción de las concepciones desarrollistas –incluida la Teoría del Capital Humano y otras aportaciones del funcionalismo– instalaron como preocupación la idea de educación para la formación de recursos humanos capaces de contribuir al desarrollo nacional. Dos diferencias sustantivas deben señalarse en relación a las propuestas neoliberales. Por un lado, la educación era concebida como una verdadera *caja negra* sobre la que se depositaban expectativas de logro: unos profesionales aptos para la producción. Los neoliberales, por su parte, se involucran en la relación pedagógica a través de los contenidos, la evaluación, los Proyectos Educativos Institucionales, la formación, el perfeccionamiento y actualización docente, etc. Por otro, los fines de tales recursos humanos estaban en línea con un proyecto de desarrollo nacional, divergente del mandato individualista que promueve el neoliberalismo. Para la Nueva Derecha, la formación para el empleo se justifica por el beneficio individual que provee al *cliente*.

cias para que los estudiantes puedan conseguir un empleo a partir de ciertos dominios del mundo de la producción.

Como vimos en documentos del Banco Mundial, la idea de que la crisis y el desarrollo serán resueltos por una educación adecuada aparecen una y otra vez en el imaginario social, estimulado por las promesas oficiales.

Las novedades que establece el discurso neoliberal son consistentes con las reformulaciones que se pretenden sobre el rol del Estado.

Así como la tensión entre acumulación y legitimidad se resuelve –para la Nueva Derecha– a favor de la primera y en detrimento de la segunda, la tensión educativa entre la formación para el empleo y la formación para la ciudadanía sigue un mismo derrotero: las regulaciones sostienen fuertes inclinaciones hacia la actividad heterónoma del trabajo asalariado en perjuicio de una formación sustantivamente democrática.

En el texto de la Ley Federal aparecen diversas referencias a la relación educación-empleo, expresando claramente relaciones de subordinación. Veamos algunos ejemplos.

En el artículo 17° de la Ley Federal, se señala que “La organización del ciclo Polimodal incorporará, con los debidos recaudos, el régimen de alternancia entre la institución escolar y las empresas.”

Esta primera parte del artículo es un ejemplo interesante de apropiación neoliberal, pues la idea de alternancia escuela-empresa puede ubicarse como propuesta originaria de Carlos Marx. Enunciado como principio general, se trataba de desarrollar una educación que formara para el pensar, el decir y el hacer. Esta ley retoma esta idea y la reconvierte a través de un giro copernicano: algunos accederán al régimen de alternancia (pues la estructura del sistema educativo fue desde sus orígenes dual, con un tipo de educación humanista para los hijos de la burguesía y una más orientada al trabajo técnico para los hijos de los trabajadores manuales), mientras que otros accederán a otro tipo de educación.

La segunda parte del artículo cierra un círculo: “Se procurará que las organizaciones empresarias y sindicales asuman un compromiso efectivo en el proceso de formación, aportando sus iniciativas pedagógicas, los espacios adecuados y el acceso a la tecnología del mundo del trabajo y la producción.” Esta formulación tiene un énfasis muy débil en el costado pedagógico de la alternancia: el verbo *procurar* es imposible de calibrar: ¿cómo puede demostrarse que una empresa o un sindicato no *procuró* hacer que la experiencia sea un espacio de formación pedagógica, convirtiéndolo de hecho en utilización de mano de obra barata o esclava, en la realización de tareas irrelevantes para la formación educativa que se propugna? La legislación que precedió y continuó a la Ley Federal en materia de regulación de pasantías educativas, y las

críticas tanto a esa legislación como a las experiencias concretas, confirman las peores previsiones sobre este punto. Existen denuncias judiciales sobre abusos e incumplimientos de las empresas.

En el artículo 20° de la Ley Federal se da un paso más en la subsunción de la educación a la empresa. Allí se señala que “Los institutos de formación técnica tendrán como objetivo el de brindar formación profesional y reconversión permanente en las diferentes áreas del saber técnico y práctico de acuerdo con los intereses de los alumnos y la actual y potencial estructura ocupacional”. La redacción es aquí bastante clara, y si bien no queda claro de qué modo se podrían organizar procesos de formación sobre los “intereses de alumnos” (y cabe preguntarse de qué intereses estamos hablando), sí se abren las puertas para que los planes de estudio, acorde a “la actual y potencial estructura ocupacional”, sean reformulados para dar respuestas a las demandas de las empresas. El *esponsorio* de las empresas podría habilitar financiamiento extra, pero también la modificación del currículum en dirección a las demandas empresariales. Por su parte, se abriría la posibilidad de que la escuela funcione como selector en primera instancia de mano de obra juvenil que puede ser muy útil a la empresa. Incluso, para desprenderse de personal contratado por tiempo indeterminado y conseguir a cambio jóvenes pasantes.

Por si no alcanzara con asegurar, primero, la posibilidad de experiencias de *alternancia* y, segundo, de adecuar los planes a las necesidades ocupacionales de las empresas, se pone en tercer lugar al Ministerio a disposición de las necesidades del capital. Se afirma en su artículo 53° inciso c) la posibilidad de “contribuir con asistencia técnica para la formación y capacitación técnico-profesional en los distintos niveles del sistema educativo, en función de la reconversión de las empresas industriales, agropecuarias y de servicios”. Dicho en otras palabras, se pone a disposición de las empresas al sistema público de educación para formación, capacitación de la mano de obra.

Queda por establecer, en el plano del balance de la reforma, cómo se ha implementado esta regulación de las relaciones entre empresas y educación. El texto, como se pudo ver, es bastante transparente en materia de prioridades y objetivos; así como bastante poco claro en términos de garantías para los estudiantes.

– *Los privilegios del sector privado*

Más allá de la eficaz estrategia destinada a redefinir los límites de lo público y lo privado (según la cual todas las instituciones educativas serían públicas, diferenciándose por la gestión), y legitimando la educación privada al ponerla en un pie de igualdad con la estatal, lo que la Ley Federal asegura es, antes que nada, la sistematización de los reclamos históricos entre los privados.

Así, en su título V, “De la enseñanza de gestión privada” (véase cómo, según se analizó previamente, se distingue el mundo de lo privado por la *gestión* desde el lenguaje legal) establece que tienen derecho a “prestar estos servicios (...) La Iglesia Católica y demás confesiones religiosas inscritas en el Registro Nacional de Cultos, las sociedades, asociaciones, fundaciones y empresas con personería jurídica; y las personas de existencia visible”. Es decir, todos los que quieran hacerlo (y dispongan de los medios necesarios para ello).

Entre los *derechos* que les asisten a los privados que *gestionan* los establecimientos educativos, se enumeran: “crear, organizar y sostener escuelas; nombrar y promover a su personal directivo, docente, administrativo y auxiliar; disponer sobre la utilización del edificio escolar; formular planes y programas de estudio; otorgar certificados y títulos reconocidos; participar del planeamiento educativo”.

De esta formulación cabe realizar al menos tres observaciones.

Una primera es la notable extensión de las atribuciones en relación a la dimensión curricular e inclusive referida a la extensión de certificaciones.

La segunda tiene que ver con la expresa posibilidad de participar del *gobierno*, a través de la inducción a ser parte del planeamiento educativo.

La tercera es la notable arbitrariedad –a tono con una empresa privada– acerca del tratamiento del personal directivo, docente y auxiliar. Dichas potestades violentan las conquistas históricas de los trabajadores de la educación. Los que están insertos en las instituciones estatales, gozan de algunas garantías que aquí desaparecen: la estabilidad laboral, la relativa libertad de cátedra (volveremos sobre este punto), los mecanismos de promoción y sanción, etc.

d) CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA

Las modificaciones realizadas en la estructura académica del sistema educativo fue objeto de crítica en diversas manifestaciones públicas y en publicaciones al respecto de su análisis y caracterización.⁸⁹

La nueva estructura impone la desarticulación del nivel secundario y, manteniendo la educación inicial –estableciendo la obligatoriedad de la sala de cinco años–, instala una Educación General Básica de nueve años, estructurada en tres ciclos obligatorios (de seis a nueve años el primer ciclo; de nueve a doce el segundo y de trece a quince el tercero). El conflictivo tercer ciclo se implementó de modos muy distintos. En algunas jurisdicciones, como en Córdoba, el tercer ciclo se *secundarizó* al ser integrado al nivel secundario.

⁸⁹ Ver Lorenzo, Ana, *op. cit.*

En la Provincia de Buenos Aires se conocen más de una docena de modos de implementación.

En la Ciudad de Buenos Aires el cambio de estructura no se llevó adelante (en buena medida por la resistencia y organización de la comunidad educativa).

En Neuquén un decreto del gobernador dejó sin efecto la aplicación del cambio. La heterogeneidad de la aplicación es, tal vez, el único rasgo compartido de la modificación estructural. Todas estas diferencias provocaron una fragmentación mayor al interior del sistema educativo y al interior de cada jurisdicción que la existente previamente a la reforma.

Es importante señalar que la iniciativa promovida del cambio de estructura no se justifica ni en el debate parlamentario ni en posteriores documentos o regulaciones, adoptándose acríticamente del modelo propuesto por la reforma educativa española de los años setenta, de orientación tecnocrática y asumida como proyecto de miembros del Opus Dei.

Es también pertinente dejar claro que en el marco de los problemas irresueltos del sistema educativo tradicional –como, por ejemplo, la alfabetización universal de todos los habitantes de nuestro país–, el cambio distrae una enorme masa de recursos y esfuerzos carentes de justificación.

Cambios en la estructura edilicia de las escuelas, cambios en la formación y el ejercicio del trabajo docente, cambios en el gobierno de las instituciones, cambio en la composición del estudiantado y en las relaciones con la comunidad constituyen ejes que convergen de modo aluvional en la cotidianidad de las instituciones. Cambios que, operados bajo el signo del autoritarismo de la experticia, han generado –paradójicamente– temibles niveles de anomia y desestructuración, especialmente en los distritos donde más avanzó el proceso de reforma estructural.

En un orden complementario a esta crítica, debemos marcar que las tradicionales orientaciones y modalidades son ahora reconfiguradas como *regímenes especiales*, presentados de modo *desgajado* de la estructura académica. Algunas de ellas, como la “educación rural”, son lisa y llanamente omitidas en el texto de la Ley (ver Título III- Estructura del Sistema Educativo Nacional).

5.1.4. Nuevos dispositivos de regulación y control

Desarrollaremos ahora los conceptos que sostienen el enunciado por el que la Reforma Educativa sobreimpuso a los tradicionales mecanismos de regulación y control nuevas formas de gobierno de las conductas.

Haremos aquí una sumaria descripción de las novedades relevantes inscriptas en la reforma.

En un nivel macro, el gobierno de la educación establece mecanismos presuntamente colectivos de toma de decisiones con intervención de múltiples

actores. Dichas decisiones constituirían aspectos para la implementación de la Transformación Educativa y operan a distintos niveles del sistema.

Una primera herramienta fue la firma de los llamados Pactos Federales Educativos, que formalizarían un compromiso entre el Estado Nacional, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Una segunda está constituida por los Documentos del Consejo Federal de Educación para la implementación de la reforma, que debía contar con el aval de los ministros del ramo educativo y luego convalidarse en las jurisdicciones provinciales y que abarca una notable diversidad de temas y cuestiones.

Una tercera es el establecimiento de los Contenidos Básicos Comunes a través de la convocatoria a expertos.

Una cuarta está constituida por los Operativos Nacionales de Evaluación.

Una quinta son los Proyectos Educativos Institucionales.

Un proceso interesante es el potencial conflicto entre las viejas formas de regulación y control (el currículum y el cuerpo de inspectores) y las nuevas; así como el juego de alianzas que puede abrirse.

Veremos a continuación algunas referencias a los supuestos, dinámicas y consecuencias de la utilización de estas estrategias y herramientas, así como su significación en términos de política educativa, manipulación del consenso y las nuevas estrategias de poder.

LOS PACTOS FEDERALES EDUCATIVOS: ACUERDOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA

La Ley Federal contempla en su artículo 63° la firma de un Pacto Federal Educativo, como instrumento de definición de políticas que, luego de firmado por las correspondientes autoridades provinciales, debe ser ratificado tanto por el Congreso Nacional como por las respectivas legislaturas.

Este mecanismo constituye una novedad en las formas de regulación instaladas por la reforma educativa dado que las autoridades ministeriales nacionales deben acordar con los ejecutivos provinciales resoluciones vinculadas a aplicación de la reforma.

Una primera cuestión tiene que ver con qué se discute. En la medida en que dicha reforma fue definida desde el poder central y sus equipos tecnoburocráticos, la participación deviene en formal. En efecto, se discute sobre la base de las propuestas ministeriales. En los documentos disponibles, la actitud de los gobiernos provinciales parece haber sido la de acompañar la Transformación Educativa, si bien el avance de la misma se registró de modo hete-

rogéneo según las realidades diversas existentes en las distintas jurisdicciones. Queda planteada la pregunta sobre las causas de esta subordinación. Entre las hipótesis disponibles pueden incluirse el convencimiento y el acuerdo sobre la propuesta, la capacidad de presión del gobierno nacional a través sus atributos para distribuir fondos entre las provincias, la ausencia de recursos y conocimientos para intervenir con voz propia, la disciplina partidaria, o simplemente la inercia.

Una segunda cuestión es quiénes son los que discuten. Estas decisiones se han hecho de espaldas a la comunidad educativa, y en ocasiones generando fuertes conflictos al interior del sistema educativo.

En los noventa hubo un Pacto Federal I y hubo un documento base que circuló como primera propuesta para el Pacto Federal II, nunca aprobado formalmente, pero exhibe una evidencia bien interesante de los nexos entre las propuestas neoliberales y la política educativa; así como de las continuidades esenciales entre el gobierno de Carlos Menem y el de Fernando De La Rúa.

– *Pacto Federal I*

Los contenidos de este Pacto son bastante amplios, pues queda incluido el tratamiento de los compromisos financieros asumidos por las partes y “la implementación de la estructura y objetivos del sistema educativo indicado en la presente ley” (inciso d).

Dicho de otro modo, el para qué, el cómo y el con qué quedarían explicados en los Pactos firmados y luego aprobados.

Veamos algunas referencias al Pacto Federal I, firmado el 11 de septiembre de 1994 en la provincia de San Juan⁹⁰ y ratificado por ley del Congreso Nacional en 1997.

A partir del artículo 63° de la Ley Federal de Educación, se reafirma la idea de educación como “bien social”, y se plantea la necesidad de “coordinar esfuerzos para optimizar su eficacia y calidad en todo el Territorio Nacional”.

La reforma es concebida como la posibilidad para “abordar los profundos cambios que la realidad educativa reclama” y se podrá implementar la transformación “garantizando una eficiente asignación de los recursos presupuestarios (...) asegurando su equilibrio”.

⁹⁰ Es notable la simbología acuñada durante el gobierno de Menem, quien firmó el pacto educativo el Día del Maestro. Con un sentido igualmente paradójico, el decreto de privatizaciones fue firmado un 8 de octubre (día del natalicio del Presidente Juan Domingo Perón) y el de los indultos un 28 de diciembre (Día de Todos los Santos Inocentes), entre otros notables símbolos del Poder Ejecutivo.

Entre los objetivos generales formulados en el capítulo I, se plantea el afianzamiento de la identidad cultural para la Unidad Nacional; la consolidación y el fortalecimiento de los valores establecidos en la Ley Federal; en una concesión a la identidad histórica justicialista –y ciertamente incompatible con la direccionalidad de las políticas públicas llevadas adelante por el mismísimo PJ– se plantea en tercer término “Promover la justicia social” y, en el último punto, se propone “Profundizar el rol de la Educación como motor de crecimiento impulsando el desarrollo de la Nación y la competitividad de la sociedad en su conjunto”.

El capítulo II refiere a los aportes que cada quien debe proveer, aclarando que las asignaciones se realizarán “manteniendo el equilibrio presupuestario”. Incluye como fuentes de financiamiento los créditos del Presupuesto Nacional; los créditos de los Presupuestos Provinciales y de la Municipalidad de Buenos Aires y de los Organismos Internacionales. El punto 4 refiere a la posibilidad de la creación de un Impuesto sobre los Bienes Personales para afectar a educación.

En el Capítulo III, referido a cláusulas específicas, se reafirma el compromiso de un incremento presupuestario durante la vigencia de este primer pacto, entre 1995 y 1999, para los rubros de Infraestructura, Equipamiento y Capacitación Docente donde se anticipa un primer esbozo de descentralización, pues los fondos serán resueltos entre el Ministerio y las Instituciones Educativas concretas (o sus cooperadoras). Atentos a las políticas de descentralización neoliberal, la relación directa de Ministerio y Escuelas apuntaría –en los términos del lenguaje de funcionarios y lobbistas– a eliminar la burocracia intermedia. En los hechos, esta estrategia produce un incremento de la fragmentación sistémica e institucional. También hay un compromiso para continuar con las políticas compensatorias. Finalmente, queda como interrogante si la transferencia de funciones a las jurisdicciones provinciales, lejos de achicar los estratos burocráticos, los amplía en el nivel de las jurisdicciones provinciales.

El punto 9 de este capítulo compromete a las Jurisdicciones educativas “a reorientar sus respectivas inversiones educativas para optimizar su eficacia, como así también reinvertir los recursos resultantes de tal emprendimiento, en el marco de los Objetivos Generales aquí acordados, en función de la Transformación Educativa en marcha”. La mencionada reorientación del gasto tenderá a “proceder a la reestructuración de los circuitos decisorios, administrativos y de gestión del sistema, a los efectos de incrementar la eficiencia de los recursos presupuestarios y de las acciones pedagógicas”. Se puede ver claramente cómo se expresa en esta regulación sancionada por el Estado argentino (por sus poderes Ejecutivo y Legislativo, y tanto en la órbita provincial como en la nacional) el lenguaje y las preocupaciones del Banco Mundial. La reestructuración –que deberá leerse como ajuste de plantilla a través de la reducción de

personal— apuntaría a lograr más eficiencia. No queda claro qué se entiende por mejorar la eficiencia de las acciones pedagógicas. Los sentidos instalados por la reforma hacen prever que estas reorganizaciones debieran contribuir a mejorar los rendimientos pedagógicos expresados en los resultados de los Operativos de Evaluación. Sin embargo, se trata de una formulación poco clara.

El punto b) del gasto a reorientar señala, en sintonía con las propuestas del Banco Mundial, la necesidad de “consolidar a la Escuela o Colegio como unidad básica de gestión escolar profundizando su autonomía”.

El punto c) propone la creación de sistemas y circuitos eficientes de circulación de la información.

El punto d), en una definición que rememora el discurso de los Organismos Internacionales, establece la necesidad de “generar esquemas de planeamiento y organización que maximicen la equidad social y la eficiencia del financiamiento público en educación”. Los debates en los noventa establecían —entre los defensores de las políticas neoliberales oficiales— una relación entre eficacia y equidad. En tal sentido, al señalar que a la Universidad sólo llegan los ricos, la gratuidad de la educación superior constituía un acto de injusticia social. De allí que se planteaba como un acto equitativo la reducción del presupuesto universitario y la reorientación de ese gasto a la educación básica. Este procedimiento permitiría a su vez mejorar la eficacia de la inversión, pues en la perspectiva del Banco, es más rentable la inversión que educa poco a muchos habitantes que la que educa mucho a pocos habitantes. La lógica binaria de este planteo circular deja en pie la idea de que no hay más fondos que los que se dispone —asegurando el equilibrio presupuestario— y deja expresamente planteado que lo disponible debe repartirse entre los niveles educativos. Va de suyo que un país con un sistema productivo desarticulado pero aún rico, puede encontrar más recursos si se establece la modificación progresiva del sistema tributario. Esta idea no forma parte del horizonte de los Organismos Financieros que recomiendan políticas sociales y económicas.

En otros puntos se establece mejorar la calidad de la Formación Docente y acrecentar la capacidad provincial para organizar, actualizar, implementar y evaluar diseños curriculares. Y se propone “diseñar nuevos edificios escolares sobre la base del incremento de la obligatoriedad que plantea la Ley Federal de Educación”. Esta formulación es interesante porque reitera una argumentación que se presenta en los textos oficiales: se confunde el cambio de estructura con la ampliación de la obligatoriedad. En este texto aparece clara la confusión, pues la obligatoriedad podría haberse ampliado sin cambio de estructura, o podría haberse cambiado de estructuras sin modificar los niveles de obligatoriedad. Como vimos, la decisión del cambio de estructura no parece tener niveles de fundamentación aceptables, y su defensa suele ligarse —sin que exista ningún grado de ligazón entre estas dos cuestiones— a la ampliación de la obligatoriedad.

Luego, en el Capítulo IV, aparecen una serie de compromisos: erradicación de escuelas ranchos; generalización de la capacitación docente; erradicación de los establecimientos educativos precarios; expansión de la matrícula; mejoramiento de la eficiencia del sistema educativo (son indicadores de esto la repitencia, el analfabetismo y el rendimiento escolar); capacidad edilicia y equipamiento educativo. Al respecto sólo hacemos constar que en el borrador del Pacto Federal II escuetamente se precisa que “El pacto anterior venció y no logró cumplir todos sus objetivos”. Queda por precisar, en todo caso, cuántas de las metas propuestas fueron cumplidas.

– *Pacto Federal II*

Este Documento no fue finalmente aprobado, y lo ponemos en análisis porque es una evidencia de la direccionalidad impresa a la política educativa por el gobierno de Fernando De la Rúa.

Las continuidades de la política de la Alianza se reflejaron tanto en las ideas como en el elenco de colaboradores del Poder Ejecutivo: el nombramiento de Juan Llach al frente de la cartera educativa⁹¹ es de una plena coherencia no sólo con la política económica (neoliberal) asumida como la única posible, sino con la profundización de la Transformación Educativa (igualmente neoliberal) iniciada orgánicamente durante el menemato (y como parte de una histórica lucha de los sectores dominantes por estructurar una educación para la desigualdad).

Los conflictos que suscitó el borrador del Pacto Federal II –que tuvo una inusual cantidad de revisiones– expresa varios aspectos de una misma situación de crisis: en primer término, las pujas intragubernamentales frente a un proceso de reforma que había dado sus primeros resultados, aunque lejos de ser los esperados. Por otro lado, agudizaban los enfrentamientos la coexistencia de proyectos diversos e incompatibles entre las autoridades ministeriales. Finalmente, la propia figura de Llach era fuertemente resistida por lo que había representado al interior de la coalición gobernante. Lo cierto es que la discusión de este documento tuvo como consecuencia inmediata la eyección de Juan Llach del cargo de ministro, y su sucesor, Andrés Delich, no avanzó de modo coherente y sistemático en el sentido propuesto por el documento. Tampoco, cabe aclarar, hizo ninguna cosa en sentido contrario: una suerte de inercia continuó con los lineamientos previos. Algunas iniciativas ministeriales –como la comisión Juri para educación o las propuestas de modificación de la carrera docente– se inscribieron en la lógica de la reforma neoliberal pero no pasaron de actos declarativos.

⁹¹ Nombre paradigmático que integró el equipo económico de Domingo F. Cavallo en el gobierno de Menem. El mismo Cavallo fue convocado por el gobierno aliancista para ocupar el Ministerio. Economía.

Aunque más confuso en su última versión que en la primera (dada la intervención de funcionarios que resistían la introducción lisa y llana del modelo de mercado/asistencial educativo), el lenguaje, las preocupaciones y las afirmaciones del Pacto Federal II no dejan de ser altamente expresivas de la continuidad de la reforma neoliberal.

El título del documento es “Bases para el Pacto Federal Educativo II: Lo urgente no deja lugar a lo importante. Educación de calidad para todos. Propuesta del Ministerio de Educación de la Nación para los padres, los docentes y para toda la sociedad argentina”. Desde el inicio se está interpelando a quienes la política en los noventa convirtió en acusados de la crisis educativa: a los docentes y a la sociedad. El Ministerio asume un lugar de prescindencia en relación a lo ocurrido en el sistema educativo y pone a consideración una propuesta que retoma las líneas directrices diseñadas a principios de los noventa. Dicho en otros términos: asumiendo naturalizadamente la reforma educativa neoliberal, interpela a los actores para que se hagan cargo de lo que viene, que es la continuidad de las políticas anteriores. Se deja entrever así que la política de Estado neoliberal no tendrá ninguna corrección y que se trata de avanzar en el camino emprendido.

Por eso hay cierta inconsistencia cuando se explicita, en los primeros párrafos del documento, con una interpelación a la sociedad argentina para que “la dirigencia política esté dispuesta a convertir a la educación en una política de estado”.

La afirmación se nos aparece como redundante, pues: a) el marco legal de la política inaugurada con la Ley 24.049 –de transferencia-; la 24.195 –Ley Federal de Educación- y la 24.521 –Ley de Educación Superior-; b) los cambios en el sentido de la educación; c) los nuevos mecanismos de gobierno y control; d) las modificaciones en la estructura académica; e) las estrategias de privatización educativa; f) las instancias de contención social de la miseria; g) las mutaciones en las condiciones laborales de los trabajadores de la educación; h) los nuevos modos de financiamiento –entre otros elementos- dan cuenta ya, inequívocamente, de una política de Estado.

Se trata, claramente, de una política educativa de Estado neoliberal, que consolida y profundiza la dualización educativa en un circuito de mercado y otro asistencial para el mayoritario contingente de niños y jóvenes caídos por debajo de la línea de pobreza que el propio gobierno y sus políticas de Estado económicas (neoliberales) genera. De tal modo, que el enunciado con que se abre el documento pareciera hacer hincapié en que **ahora** es preciso desarrollar una política de Estado, cuando antes no la hubo. Pero, a la vez, lo que hace el documento es **continuar** esa misma política de Estado que, a entender del Ministerio, hay que desarrollar.

En la fundamentación de la necesidad de un nuevo pacto, se admite la ampliación de la brecha de la desigualdad entre ricos y pobres, se propone la importancia de generalizar la educación de calidad para asegurar la igualdad de oportunidades y el desarrollo; y se señala que “las metas y los instrumentos para alcanzar este objetivo están expuestos en la propuesta del Ministerio de Educación de la Nación y son una respuesta concreta y adecuada para enfrentar esta realidad”. Diríase que toda la sociedad está convocada a avanzar en la dirección que señala este documento, ya que las acciones que se estructuren en este sentido contribuirían a resolver la crisis educativa.

Los núcleos temáticos que se abren en este documento son los que presentamos a continuación.

La propuesta de “responsabilidad” de la sociedad y los docentes en la política educativa

En el ilustrativo título, “La **calidad** y la **equidad** son los fundamentos de nuestra propuesta” se produce un primer llamamiento a la transferencia de responsabilidades, ya que se comienza afirmando que “los principios de **calidad** y **equidad** de la educación serán fruto del ejercicio de nuestra responsabilidad ciudadana”. Luego reconoce en este apartado que los sectores de menores ingresos son los más afectados y que, aunque se mejoró la tasa de escolarización, estamos a mitad de camino. Es bien interesante señalar no tanto lo que el discurso dice sino lo que el discurso calla: las responsabilidades del Estado en ese escenario son omitidas y reemplazadas por un llamamiento a la responsabilidad de la sociedad.

A partir del título siguiente (“Evaluación de la calidad”) se vuelve a señalar que “Los ciudadanos somos quienes debemos velar por el cumplimiento efectivo de la responsabilidad del Estado al brindar un servicio de calidad”. Dado que la calidad educativa se entiende en términos de rendimientos sobre pruebas estandarizadas definidas desde el propio Estado, la información sobre estos rendimientos constituye un insumo relevante para el control de la calidad. “Por lo tanto, es imprescindible contar con un sistema objetivo de información y evaluación de la calidad del servicio educativo brindado. Esto significará un beneficio sustancial para los maestros y profesores, ya que les permitirá acceder a una capacitación acorde con sus necesidades y las de sus alumnos”.

Discúlpesenos la longitud de la cita, pero nos parece muy significativa como muestra de las confusiones en las que incurre el discurso oficial, remitiendo a señales poco claras pero que van orientando miradas y preocupaciones.

Como se anticipó antes, la idea de que la *calidad educativa* nos remite más a *cantidades* que a *calidades* constituye un primer eje problemático: hay

calidad si no hay repitencia; hay calidad si se aprueba un examen de contenidos. Esto se puede comprender desde la lógica capitalista en este sentido: si se trata de competir, las unidades deben ser comparables, medibles, homogéneas. El mercado debe informar, para que el consumidor elija. Las unidades a comparar son paquetes de conocimientos, medibles al final del proceso y posibles de generar *rankings*.

Esta lógica adscribe a una segunda cuestión problemática, ya que estos contenidos serían neutros, objetivos e indiscutibles, como las pruebas que los miden. Esta afirmación de la neutralidad del conocimiento científico no resiste un análisis serio, cuando nos asomamos a la vida de las disciplinas científicas, de sus querellas e impugnaciones.

Y en el plano de lo no dicho, estas lecturas tecnocráticas del saber omiten además la cuestión del poder, de la diversidad cultural, del reconocimiento del otro. Centrarse en la calidad como medición estandarizada de conocimientos opera como naturalización del mundo, no solamente en términos de un conocimiento menos o más anquilosado y transmitido con un criterio dogmático, conocimiento que se evalúa. A la vez, esta práctica implica el ejercicio de una autoridad incuestionada e incuestionable, donde no se debate acerca de los fines y los valores que pone en juego la relación pedagógica; ni tampoco el propio sentido del acto educativo, ahora consistente en acumular conocimientos que se expresan en *rankings* y acreditaciones concedidas por el Estado.

Es más lo que nos revela este párrafo citado. Si la calidad educativa son los paquetes de conocimiento que los docentes introducen en las cabezas de las jóvenes generaciones, cuando se afirma que los ciudadanos deben velar por el cumplimiento de la responsabilidad del Estado para un servicio de calidad, se está pidiendo a la sociedad que vigile a los docentes, a quienes de modo indirecto se los hace responsables por el resultado, y objeto de la reprensión ciudadana.

Finalmente aquí, la interpelación a los docentes para que se sometan a las pruebas de evaluación se legitima desde una idea reparadora: si saben qué está mal, pueden corregirlo.

Aquí las evaluaciones estandarizadas parecen jugar dos roles mutuamente excluyentes. Una lectura propondría la idea de que dichas evaluaciones son un indicador de la calidad, indicador que debe ser seguido con atención por los padres para velar por el cumplimiento del Estado. Sin embargo, el reclamo no se haría aquí sobre el Ministerio, sino sobre los docentes —responsables en última instancia de que los chicos aprendan. Aparece en la sombra la culpabilización por la (no) calidad y de allí emerge el fantasma de la sanción.

Una segunda lectura referiría a las pruebas como lugares de aprendizaje de los propios docentes, donde los errores en la enseñanza serían cubiertos

con acciones de capacitación. Aquí el lugar de la evaluación es el del crecimiento individual y colectivo del cuerpo docente.

¿Con qué versión nos quedaremos? La pista aparece más abajo, donde se explicitan las condiciones de trabajo docentes. Entre otros factores se afirma que “la mejora en los resultados de las escuelas (...) serán los criterios que la carrera profesional considerará para **futuros incrementos salariales**”. Dicho en otros términos, la sanción opera en el discurso como la consecuencia de la insuficiente *calidad educativa* y el Estado se hace responsable sancionando con la decisión de no incrementar el salario de aquel docente que no resuelva adecuadamente la apropiación del conocimiento a medir.

Vale mencionar que, subrepticamente, se insinúan enunciados fuertes que merecen cuanto menos discutirse. En esta concepción, sería un buen docente aquel que hace que sus alumnos obtengan buenos resultados en las pruebas. Esta mirada tecnocrática y presuntamente despolitizada, soslaya el hecho de que el acto educativo es esencialmente político y que los modos de producción, distribución y apropiación del conocimiento científico exigen un debate de cómo circula dicho conocimiento en el sistema educativo y en la escuela. El Estado queda absuelto de culpa y cargo. Por su parte, esta mirada evita los debates de la psicología y la didáctica sobre las complejas relaciones entre enseñar y aprender. Esta mirada calla tanto las condiciones concretas de los docentes, de las instituciones y de los estudiantes y sus familias, sometidos crecientemente a la violencia estructural de la privación y la desigualdad. Finalmente, este discurso silencia su propia responsabilidad en la generación de políticas de privilegio e impunidad, que constituyen razones explicativas de buena parte de la crisis.

Redefiniciones del financiamiento y otras reestructuraciones hacia la autonomía neoliberal

El punto que se inicia con el título “El Nuevo pacto”, admite, desde el principio, que “El pacto anterior venció y no logró cumplir con todos sus objetivos”. La referencia ahora se centrará en “**invertir más y mejor**”. Aunque admite que más recursos no son garantía de mejor educación aparecen en este apartado dos propuestas de impacto alto en el sistema educativo.

La *primera* redefine el criterio de financiamiento de esta política educativa: “En lugar de fijar como recursos destinados a educación una proporción del PBI, tal como fue establecido en la Ley Federal de Educación, el Nuevo Pacto establece un nuevo mecanismo institucional: **la nación y cada una de las provincias afectará a la educación un porcentaje significativo del incremento de sus recursos coparticipables**”.

¿Qué significan estas reformulaciones? Una primera observación es que por este documento se está proponiendo una modificación a la legislación

vigente: no se asignarían recursos como dice la Ley Federal (porcentaje del PBI) sino con otro criterio. La segunda observación es más grave, tanto por lo que dice como por lo que oculta. ¿Cuál sería este otro criterio de financiamiento? Es un criterio de caja: los montos dependerán de los recursos coparticipables, que a su vez dependen de la recaudación. Es un implícito reconocimiento (del cual, curiosamente, el documento no habla) al incumplimiento del financiamiento educativo comprometido por el Estado en la propia Ley Federal. De este modo, ya que hay llamamientos a las responsabilidades y las vigilancias, será bueno decir que sólo se cumplió con el financiamiento prometido (y, debemos agregar, para la implementación de la Ley Federal con todo lo que esto implica) en el primer año de su aplicación. Desde 1997 el monto asignado a educación debió ser de un 6%, y osciló entre un 3,8 y un 4,2%. Fueron miles de millones de dólares/pesos? que fueron birlados por el Estado nacional y las provincias para el funcionamiento del sistema.

Una *segunda propuesta* es la de encarar “profundas reformas que permitirán una reducción de gastos burocráticos del sistema educativo, estimados en 1.100 millones de pesos anuales (...) transfiriéndolos y reinvirtiéndolos en las escuelas **mediante mejores salarios a los docentes, mejores edificios, más libros y materiales didácticos, mas laboratorios y computadoras**”.

Esta iniciativa no expresa claramente que el desmantelamiento de la *burocracia educativa* apunta al incremento de la autonomía escolar, desde una perspectiva de competencia y de responsabilización lisa y llana a las instituciones por su suerte, la de sus estudiantes y la de sus docentes. Se comprenderá más tarde cuando se afirme que “**Creemos que es necesario volver a darle protagonismo a las escuelas**. Sólo con escuelas públicas con directores líderes, con un claro proyecto institucional, con capacidad para autogestionarlo y con facultades para manejar recursos será posible alcanzar una educación de calidad”. Afirmación que se complementa con una encubierta modalidad de financiamiento sobre la demanda, en el apartado cuyo título es, curiosamente, *equidad*: “Un **piso de inversión anual por alumno** a fin de asegurar que todos los alumnos de las escuelas públicas accedan a la misma calidad de recursos pedagógicos (...) y que los de las escuelas prioritarias –aquellas cuyos alumnos tienen más carencias educativas y no podrán acceder de otro modo a una educación de calidad– tengan un tratamiento preferencial en todo sentido”. Agrega en otro punto que “La nación y las jurisdicciones provinciales se comprometen a ejecutar sus presupuestos educativos verificando cuantitativamente la inversión realizada en cada centro de enseñanza. Esto deberá ser directamente proporcional al número de alumnos y a las necesidades socioeducativas de los mismos...”⁹²

⁹² Todos los subrayados pertenecen al Documento.

En consonancia con este planteo, se establece la necesidad de “Construir políticas que permitan desarrollar la capacidad para formular proyectos institucionales propios y para gestionarlos autónomamente, incluyéndose el manejo de los recursos aplicables a sus gastos”.

Luego, se les pide a los docentes que se comprometan con este modelo en el cual cada escuela cuenta con sus propias fuerzas, pues al discutir la presunta jerarquización profesional se plantea: “Reconocimiento a los docentes de las escuelas que mejoren sostenidamente su desempeño institucional, lo que redundará en mejoras en la carrera profesional”. Más adelante veremos cómo los Proyectos Educativos Institucionales refuerzan en este sentido los niveles de adscripción a las políticas oficiales, y un nuevo mecanismo de regulación y enajenación del trabajo. De todos modos, el texto en sus diversas partes avanza de modo sólido en un modelo neoliberal.

En esta síntesis se combina el andamiaje conceptual neoliberal, ya que se avanza en propuestas de desmantelamiento del Estado, en el financiamiento por alumno, en la autonomía de las escuelas (incluso para resolver los recursos), en la atención a los pobres a través de estrategias focalizadas y en el reclamo de lealtad del docente a este modelo.

Unas propuestas de reformulación de las condiciones laborales docentes

Una parte importante del documento está destinada a señalar modificaciones en el desempeño laboral docente. Se comienza reconociendo “su esfuerzo y su diario compromiso” pero se agrega que “el potencial del mismo no podrá asegurarse si no se dan motivaciones, desafíos, capacitación y apoyo a los directores, a los profesores y a los maestros”.

En un notable ejercicio de disociación de la realidad, no se hace ninguna referencia al hecho de que una parte sustancial de los trabajadores de la educación se encontraban, ya en ese momento, por debajo de la línea de pobreza. Tampoco hay referencia a que dichas escuelas atendían a niños *pobres*, y que esa pobreza abarcaba a más del setenta por ciento de la niñez argentina. Por lo tanto, el punto de partida del análisis se centra fuertemente en un *deber ser* (ciertamente neoliberal) y en medidas que permitirían avanzar hacia estos objetivos de la *calidad educativa*.

Primero proponen lograr la “jerarquización de la profesión docente” a través de “Una carrera profesional para profesores maestros, directivos. Esta se basará en la excelencia y en la fijación de crecientes desafíos a lo largo de la profesión docente, a la vez que pone límites a los excesos actuales, que pocos cometen pero que perjudican a la mayoría, como puede ser el ausentismo que actualmente significa un gasto de casi 600 millones de pesos que equivalen al monto del Fondo de Incentivo Docente”.

En estas breves líneas, otra vez, se están diciendo muchas cosas y algunas de ellas francamente contradictorias.

Primero, si hay que profesionalizar el trabajo docente, es porque actualmente los docentes no son profesionales. De modo que, indirectamente, se comienza con un ataque disimulado a los docentes.

Segundo, la idea de excelencia, tomada de la jerga empresarial, es un llamamiento expreso a la exclusividad. Va de suyo que lo que es excelente es para pocos, que es un signo de distinción (por otra parte, algo inherente a las sociedades clasistas). Lo que es de excelencia no es para todos. En los hechos, la presunta jerarquización docente operó de modo diferencial al interior del colectivo docente. Mientras algunos tuvieron acceso a procesos de formación más o menos profundos, consistentes, otros fueron privados del mismo por sus propias condiciones de existencia y de trabajo.

Tercero, la jerarquización y la excelencia son contrapuestas a los derechos laborales docentes. Se elige, para esto, la convincente acusación –que es atenuada en un nuevo signo de contradicción– del ausentismo. Por un lado, se señala que son pocos los que se ausentan (justificados por los derechos estatutarios); pero, por otro, se informa que los costos son casi el equivalente del aumento dispuesto para los menguados salarios docentes. Esta estrategia discursiva apunta a descalificar a los docentes, a atacar su estatuto y a dividir al propio colectivo docente.

El ataque a los estatutos se expresa también en las nuevas condiciones que se establecen para el ejercicio del rol y para los potenciales incrementos de haberes. Esta formulación abre paso a importantes modificaciones en las condiciones laborales de los docentes. Implica una profunda fragmentación salarial, mecanismos de intensificación y superexplotación del trabajo (el ausentismo), la inducción de una docencia tecnocrática preocupada por lograr resultados adecuados de las pruebas estandarizadas y la conformación de un núcleo docente para *pobres*, consagrando entonces la estructuración de un circuito diferenciado para perdedores.⁹³

En otro punto se propone la implementación de “Estudios de **posgrado** y **postítulos** de alto nivel académico que aseguren iguales condiciones de acceso y ascenso en la carrera profesional”. De esto pueden afirmarse al menos dos cosas para la reflexión y el debate. Primero, la dificultad de asegurar para todos los docentes iguales condiciones de acceso. Segundo, la afirmación de que tales capacitaciones redundarán en un mejoramiento de la “calidad educativa”. Con un reduccionismo educacionista, se presume que más capaci-

⁹³ En todo caso, dejamos constancia de que este es un punto problemático que amerita una discusión profunda, enmarcada en el debate sobre el modelo de desarrollo económico-social.

tación redundará en mejor educación. Y si bien cabe reivindicar la formación permanente como requisito necesario para el trabajo de enseñar, la idea de que ésta es condición necesaria y suficiente es, más que un acto de simplificación, un acto de mistificación y ocultamiento de las variables que operan realmente en el proceso pedagógico.

5.1.5. Resoluciones y Documentos del Consejo Federal: la manipulación del consenso

Otro mecanismo elaborado para la imposición de la reforma educativa fue un cúmulo de documentos tratados y aprobados en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación⁹⁴ a partir de resoluciones *consensuadas* entre los miembros de dicha instancia de gobierno del sistema.

Se trata de un mecanismo que aprobaba resoluciones acompañadas de documentos de diversa naturaleza y aplicación como orientadores para la política educativa en las jurisdicciones provinciales.

Su objetivo se vinculaba al avance de la reforma, y se trataron diversos ejes temáticos.

Aquí las prácticas desmienten los declamados propósitos de democratización y participación: si bien el Consejo Federal de Cultura y Educación tiene comisiones asesoras, éstas fueron escasamente convocadas y no tienen capacidad de resolución. No pudimos acceder a información confiable sobre el rol jugado por el Consejo Económico Social (integrado por representantes de las organizaciones gremiales empresarias de la producción y los servicios, la Confederación General del Trabajo y el Consejo Interuniversitario Nacional). Con respecto al Consejo Técnico Pedagógico (integrado por especialistas nombrados por el propio Consejo y dos por la organización gremial de trabajadores de la educación de representación nacional mayoritaria), la CTERA afirmó que nunca fue consultada sobre las decisiones que tomó el Consejo Federal de Cultura y Educación.

Dicho en términos claros: quienes tienen poder de decisión son exclusivamente los representantes del poder ejecutivo provincial, quedando fuera de la esfera resolutoria las oposiciones políticas en cada provincia, los trabajadores de la educación y sus organizaciones sindicales, y otros miembros de la comunidad educativa como los estudiantes (y sus organizaciones), los padres, auxiliares, o simplemente ciudadanos interesados en participar. De modo que

⁹⁴ Vior, Susana *et al.* *Estado y Educación en las provincias*. Miño y Dávila, Buenos Aires, 1999, 1ª edición. Especialmente, ver el capítulo de Marcela Pronko y Susana Vior: "Consejo Federal de Cultura y Educación: ¿espacio para la coordinación interjurisdiccional o para la legitimación de decisiones centralizadas?"

los niveles de participación real están sumamente acotados, tanto en relación al qué se discute como al quiénes discuten.

La resolución N° 26 del año 93, a un año de la sanción de la Ley Federal, establece que por este instrumento se acordarán criterios de aplicación de la reforma.

La política de shock se expresa en el reconocimiento de la asincronía de los cambios: “las distintas jurisdicciones de nuestro país han desarrollado competencias técnicas diferentes. Algunas han avanzado en la gestación de una nueva estructura del sistema educativo, otras en la transformación curricular, otras en el proceso de expansión de la obligatoriedad escolar, otras en el diseño de formas de promover la equidad, otras en la renovación de la formación y capacitación docente”. En una forzada muestra de optimismo, el documento sostiene que la notable heterogeneidad admitida debe ayudar a potenciar el trabajo de los distintos equipos.

Se defiende abrevando en dos instancias previas: el Congreso Pedagógico de la década del ochenta (prolífico en posiciones antagónicas y desacuerdos sustantivos entre las múltiples corrientes coexistentes en la sociedad, y por tanto, difícil de constituir un elemento de legitimación desde el consenso, consenso inexistente como se refleja en el documento final de ese ensayo de debate en la sociedad) y el Documento Educación Para Todos de Jomtien donde intervienen diversas organizaciones internacionales.

Los temas que se propone tratar, fundándose en el artículo 66° de la LFE, refieren a la estructura, la transformación curricular, la capacitación y formación docente; la obligatoriedad, la gratuidad y asistencialidad y la equivalencia de títulos.

En relación a la toma de decisiones, se proponen una serie de instancias participativas, que funcionarán para legitimar los documentos emanados de los técnicos ministeriales. Sobre dichos procedimientos y circuitos se señalan: el trabajo técnico, las consultas federales, las consultas nacionales, los acuerdos federales y la promulgación de marcos normativos pertinentes para cada tema.

Los documentos base de la discusión tienen distintas entidades y funciones.

Aquellos encuadrados en la denominada “Serie 0” remitirán a metodologías de trabajo. Serán elaborados por la Secretaría de Programación y Evaluación Educativa.

Los de “Serie A” serán documentos de trabajo elaborados a partir de distintas dependencias del Ministerio de Cultura y Educación. Los de “Serie B” acompañarán los Documentos de Trabajo con Anteproyectos de Acuerdos, que serán considerados por los equipos técnicos jurisdiccionales.

Los documentos “Serie C” estarán referidos a la consulta previa a los acuerdos transitorios. Los de “Serie D” serán acuerdos de mediano plazo del CFCyE.

Finalmente, la “Serie E” refiere a documentos que aporten al marco normativo para la aplicación de la Ley Federal de Educación.

Se prevén plazos muy ajustados que incluyen las instancias de participación y de consulta.

Novedades Polimodales

En la resolución N° 54 del año 96 aparecen definiciones referidas a la estructuración del llamado ciclo polimodal.

Se plantea que la educación de los jóvenes buscó garantizar, históricamente, tres funciones: la formación del ciudadano/a; la preparación para proseguir los estudios superiores y la formación para desempeñar actividades laborales. La Ley Federal –según la argumentación expresada en esta resolución– concibe al Nivel Polimodal con un enfoque que **“integra plenamente estas funciones históricamente diferenciadas en una misma oferta** para brindar una preparación equilibrada (...) para todos los/as estudiantes que lo cursen”. Es decir, se trata de trabajar la **función ética y ciudadana**; la **función propedéutica** para continuar cualquier tipo de estudio superior; y la **función de preparación para la vida productiva** “fortaleciendo competencias que les permitan adaptarse flexiblemente a sus cambios y aprovechar sus posibilidades”.⁹⁵ Una suerte de marxismo redivivo para fundamentar aquí cómo el ciclo polimodal prepara simultáneamente para el pensar, el decir y el hacer.

A poco de andar, quedan desmentidas las pretensiones de la formación omnilateral de la pedagogía socialista. Desde un discurso que se apropia de la tradición marxista, el proyecto educativo neoliberal resignifica esta formación ahora al servicio del capital.

Primero, porque se establecen instancias de formación general de fundamento y formación orientadas, que aquí se diversificará en una serie de opciones. A través de la **Formación Orientada** los estudiantes profundizarán y contextualizarán los contenidos de la Formación General dando lugar a “especificaciones y aplicaciones focalizadas” de los mismos en determinados campos del conocimiento.

Propone cinco modalidades:

- Ciencias Naturales, Salud y Ambiente
- Economía y Gestión de las Organizaciones

⁹⁵ Subrayado en el original.

- Humanidades y Ciencias Sociales
- Producción de Bienes y Servicios
- Artes, Diseño y Comunicación

No quedan claros los criterios de clasificación de estas focalizaciones (por ejemplo, porque la producción de bienes y servicios está pensada distinta de la Economía y Gestión de las Organizaciones).

“Estas modalidades responden a la necesidad de abrir espacios alternativos para contener los variados intereses de los adolescentes y las necesidades del contexto social y productivo”.

Los contenidos de la educación polimodal son de tres tipos: los contenidos básicos comunes, los contenidos orientados y los contenidos diferenciados. Aunque hay una intervencionalidad entre los tres, este mecanismo inaugura nuevos modos de regulación y de control, a la vez que promulga modos de diversificación de las instituciones educativas.

Los Contenidos Diferenciados se estructurarán a nivel de las instituciones educativas. Y aquí es donde talla claramente la posible incidencia de las organizaciones territoriales. “Estos ámbitos serán definidos en el marco de las prescripciones y mecanismos que se establezcan en cada jurisdicción para promover la vinculación de las instituciones escolares con sus entornos socio-productivos y a partir de los proyectos institucionales de cada establecimiento”. Estos contenidos diferenciados, fijados por la institución educativa individual, ocuparían el 20% de la programación del tiempo disponible, contra el 50 % de los Contenidos Básicos Comunes y el 30 % de los Contenidos Básicos Orientados. Así se genera un camino en cascada que regula no sólo los resultados sino el propio proceso del trabajo docente.

Otro nivel de diferenciación al interior de los polimodales es la estructuración de los Trayectos Técnicos Profesionales. Se afirma que “Dichos trayectos podrán organizarse en función de distintas alternativas que estarán orientadas al desarrollo de las competencias necesarias para desempeñarse en ámbitos específicos del quehacer productivo”. Aquí se rompe la presunta omnilateralidad de la formación, pues no todos tendrán acceso a los Trayectos Técnico-profesionales, y a su vez éstos tendrán características diferenciadas. Con más franqueza que hasta ahora, se admite en esta resolución que “Los TTP se conciben como ofertas dirigidas hacia aquellos grupos de población que realizan opciones vocacionales explícitamente referidas a la iniciación en un campo profesional determinado”. Aquí concluye la pretensión marxiana de omnilateralidad para dar lugar a la legalización de la desigualdad para grupos que se formarán para el trabajo manual.

La subordinación en la formación de competencias para el empleo, queda explícita en otro de los puntos de la resolución. La categoría de *competencia*, ciertamente compleja en varios sentidos, se elucida a través de una defi-

nición que ensaya el propio documento: “Se entenderá así por competencia un conjunto identificable y evaluable de conocimientos, actitudes, valores y habilidades relacionados entre sí que permiten desempeños satisfactorios en situaciones reales de trabajo, según estándares utilizados en el área ocupacional”.

Esta referencia no remite sólo a la institución individual, sino que se postula para el conjunto del sistema educativo. Se plantea la realización de un **diagnóstico** que contemple:

- El relevamiento y análisis de los requerimientos de los sectores de la producción y los servicios a nivel local, regional y provincial.
- El estudio de la demanda potencial de formación técnico profesional a la que se enfrentará el sistema educativo
- El análisis de las capacidades institucionales de los establecimientos existentes para la EP, TTP y otras ofertas en relación con infraestructura y equipamiento, perfil de los recursos humanos, organización y gestión institucional, matrícula.

Estas acciones permitirán estructurar un Mapa Jurisdiccional de Ofertas de Trayectos Técnicos Profesionales.

En este ámbito, la **calidad** es definida de modo específico: este criterio aparece “relacionado con la **pertinencia** de los TTP ofrecidos respecto de los requerimientos del mercado de trabajo; con la disposición de **recursos humanos** competentes; con **modelos de gestión** adecuados y con la **infraestructura y el equipamiento apropiado** para el desarrollo de estas ofertas”. La equidad refiere a “una distribución de la oferta que facilite y **garantice la igualdad de oportunidades de acceso** a los grupos de población que opten por una formación de esta naturaleza”.

Esta estructuración del polimodal, importa una serie de tensiones que aquí vamos meramente a enunciar. En primer lugar, entre la supuesta *formación integral* y la formación específica, orientada por la estructura hacia las últimas.

En segundo lugar, entre las necesidades del aparato productivo y las necesidades de los alumnos. En general se orienta a las primeras.

En tercer lugar, es fuerte la tensión entre el objetivo formativo y la consecución de un empleo.

En cuarto lugar, entre la coherencia de los TTP como unidades temáticas (según enunciados sobre sus características de amplitud, complejidad y pertinencia) y la flexibilidad (organización modular) para pasar de uno a otro según las *necesidades* del educando.

Finalmente, aquí, entre una formación terminal y una formación que continúa al nivel superior.

Contenidos Básicos Comunes y trabajo docente

El Currículum fue estudiado por la sociología crítica, y los diversos análisis e investigaciones dieron cuenta de su naturaleza doblemente reguladora: no sólo se trata de aquello que los niños deben aprender, sino de aquello que los docentes deben enseñar.

La perspectiva de Bernstein nos parece una primera aproximación teórica que nos permite trascender la esfera de lo evidente para ver cómo funciona, en términos *sustanciales*, el sistema educativo a través del Dispositivo Pedagógico en la producción, distribución y apropiación del conocimiento.

El dispositivo pedagógico como instrumento y campo de lucha por el cual las clases dominantes intentaban imponer sus visiones del mundo y sus versiones del conocimiento legítimo, se desenvuelve a través de tres reglas. Las primeras, referidas a la distribución, operan sobre los tipos de conocimiento que se distribuirán desigualmente: para las mayorías la clase de lo pensable, para una minoría la clase de lo impensable.

En un segundo nivel operan las reglas de contextualización, categoría que nos parece importante retomar aquí, ya que estas reglas constituyen el discurso pedagógico específico. Mientras que las reglas distributivas marcan y distribuyen

quién puede transmitir, lo que se puede transmitir, a quién y en qué condiciones, las reglas de contextualización tratan de fijar los límites exteriores e interiores del discurso legítimo. El discurso pedagógico se basa en las reglas que crean las comunicaciones especializadas mediante las cuales se seleccionan y crean los temas pedagógicos. En otras palabras, el discurso selecciona y crea los temas pedagógicos especializados a través de sus propios contextos y contenidos (Bernstein 1998:61).

Es relevante para comprender este proceso la categoría de “discurso pedagógico” en Bernstein:

Como una regla que engloba y combina dos discursos. Un discurso técnico que vehicula destrezas de distintos tipos y las relaciones que las unen y un discurso de orden social (Bernstein 1998:62).

Es decir, reglas que crean destrezas y reglas que crean un orden social. El primer tipo de discurso es denominado “discurso de instrucción”; el segundo, “discurso de regulación”. El primero está subordinado al segundo. El discurso de regulación es el dominante.

Bernstein señala que cuando el discurso originario (la física, la historia, la carpintería) se desplaza de su localización originaria a la nueva de discurso pedagógico, se produce una transformación. Se abre un espacio en el que interviene la ideología: de discurso no mediado se transforma en un discurso imaginario. El discurso pedagógico es un “principio de recontextualización”. Se apropia, recoloca, recentra y relaciona selectivamente otros dis-

cursos para establecer su propio orden. El principio recontextualizador crea campos recontextualizadores y crea agentes con funciones recontextualizadoras. Estas funciones son el medio por el cual se crea el discurso pedagógico específico.

El campo recontextualizador tiene una función crucial en la creación de la autonomía fundamental de la educación. Podemos distinguir entre el *campo recontextualizador oficial* (CRO), creado y dominado por el Estado y sus agentes y ministros seleccionados, y el *campo recontextualizador pedagógico* (CRP). Este último está compuesto por los pedagogos de escuelas y centros universitarios y por los Departamentos de Ciencias de la Educación, las revistas especializadas y las fundaciones privadas de investigación (Bernstein 1998:63).

Destacamos esta conceptualización dado que el discurso pedagógico y, en este marco, el propio currículum, lejos de ser la expresión objetiva de la ciencia (u otros saberes) en el aula opera como una traducción ordenada por los criterios del discurso regulador que se organiza según una lógica, una selección, una secuencia, un ritmo, unos criterios, unos límites y unos alcances que no necesariamente se derivan de la lógica y el discurso de la disciplina. Lo mismo ocurre con el libro de texto.

Esto tiene, en rigor, dos niveles de análisis: uno referido a su impacto en la institución y en el aula (que no abordaremos aquí) y un segundo referido a las relaciones entre el Campo de Recontextualización Oficial y el Campo de Recontextualización Pedagógico.

La Reforma Neoliberal operó, con notable eficacia, un proceso de cooptación de cuadros técnicos de gran trayectoria y prestigio académico, en su mayor parte provenientes de organizaciones político-partidarias de la izquierda orgánica, tanto para la legitimación argumentativa de la reforma como para el desarrollo puntual de la misma. Han descollado no sólo como defensores argumentales, sino como diseñadores, implementadores, organizadores, motivadores de la política educativa

En este caso, a diferencia de otros contextos históricos, una novedad fuerte de la reforma fue la incorporación orgánica de equipos enteros del Campo de Recontextualización Pedagógica al Campo de Recontextualización Oficial, conformando los modernos ejércitos tecnocráticos ministeriales que avanzaron con fuerza en la dirección marcada por la propuesta neoliberal.

La ocupación de estos espacios implicó en cierto modo –por su ubicación con respecto al poder político– una ruptura con la tradición histórica de esos mismos pedagogos, antes enrolados en la defensa de la educación pública y caracterizados por posicionamientos de confrontación fuerte con decisiones de las autoridades políticas. La mayoría de las instituciones que conforman el Campo de Recontextualización Pedagógico guardaron un sugerente silencio institucional en los noventa, con la excepción individual de algunos pe-

dagogos, docentes e investigadores que denunciaron las políticas de cooptación y el sentido de la política neoliberal.

El proceso de redefinición de los contenidos anticipa novedades importantes en la dinámica de construcción del discurso pedagógico. No se trata del lugar del conocimiento experto en la definición y sanción de los saberes legítimos; así como en la *traducción* al campo pedagógico. En efecto, la conformación de equipos de expertos temáticos definen los contenidos centrales de cada disciplina.

Por un lado, cabe mencionar que este proceso tuvo aristas conflictivas. Una estuvo referida a sus componentes. Fue denunciada en su momento la incorporación de José Alfredo Martínez de Hoz –ministro de la dictadura genocida que asoló el país entre 1976 y 1983– entre los intelectuales ocupados del diseño de los Contenidos Básicos de Economía. Otra complicación fue la intervención de la Iglesia Católica en la definición de contenidos cuestionados por la institución religiosa. Fue objetada tanto la inclusión de la Teoría de la Evolución de las Especies así como el uso del término “género”, en cuyo lugar se pretendió la inclusión de la palabra “sexo”. Este episodio terminó con la renuncia de una parte de los técnicos abocados a la elaboración de estos contenidos básicos comunes. En todo caso, revela antiguos reflejos de una institución –la Iglesia Católica– con una notable capacidad de veto sobre las políticas públicas.

Otro elemento a tener en cuenta es el proceso de elaboración y sanción de estos contenidos.

Los operativos nacionales de evaluación

Los operativos nacionales de evaluación contribuyeron a varios objetivos simultáneos: la instalación de la lógica de mercado, la despolitización de la relación pedagógica, la desresponsabilización del Estado y la culpabilización de los docentes y las instituciones educativas, la existencia de formas más agudas de regulación pedagógica y la justificación de nuevas condiciones laborales docentes, entre otras.

La evaluación, es oportuno señalar, es una actividad inherente al acto educativo, es parte de su *naturaleza*. Y la actividad evaluativa se fue desarrollando a la par que se crearon, consolidaron y desarrollaron los sistemas educativos nacionales. En todo caso, cabe realizarse preguntas en relación al par qué se evalúa, quiénes evalúan, cómo se evalúa, qué se evalúa.

Los operativos nacionales de evaluación enmarcados en la reforma deben ser entendidos aquí como una ruptura que introduce una mayor subordinación del funcionamiento del sistema educativo a las determinaciones del Campo de Recontextualización Oficial.

El Ministerio, ocupado de definir los contenidos básicos comunes, reasegura su transmisión por vía de las evaluaciones periódicas, evaluaciones que tienen incidencias múltiples tanto a nivel del sistema, como de las instituciones y del propio trabajo docente.

A nivel del conjunto del sistema, la operación de definir una prueba homogénea, aplicarla, comparar resultados y difundirlos para establecer un ranking de rendimientos configura un modo concreto de conformación del mercado educativo. El qué, para qué, el quién y el cómo de la evaluación divergen del sentido utilizado en el modelo de instrucción pública tradicional.

En relación al **qué se evalúa**, la información relevada permite encuadrar el sentido del trabajo docente y de la vida de la institución escolar. Para el Estado, pasa a ser relevante la enseñanza de ciertos contenidos medibles al final del proceso. Este hecho tiene implicancias que deben ser explicitadas.

En primer lugar, presupone el conocimiento como un paquete cerrado a insertarse en las cabezas de los estudiantes, quienes deben ser contrastados vía evaluaciones para ver en qué medida han podido apropiarse de dichos contenidos. Esta mirada es un modo de traducción pedagógica de las disciplinas, y, como señalábamos antes, *naturaliza* ese conocimiento y su incorporación acrítica implica una regla reguladora que es tan enajenante para el alumno como para el docente. Cuando la vida de las disciplinas, lejos de configurarse como un territorio ordenado y apacible, se encuentra atravesada por profundos debates, por preguntas abiertas, por incertidumbres, se privilegia aquí una traducción cerrada, homogénea, monolítica del “esto es así” y no puede ser de otra manera. La disciplina y naturalización del orden se resuelven desde esta óptica a través del uso del poder y del saber en el aula. También el docente se halla enajenado al convertirse en un aplicador de un saber ajeno y simplificado.

En segundo lugar, la evaluación imprime como preocupación central del aula la apropiación acrítica de contenidos a evaluar y esta perspectiva *tecnocratizante* desplaza las preocupaciones éticas y políticas que implican, en el acto pedagógico, las relaciones de saber y de poder. Si la evaluación que se estimula tiene que ver de modo excluyente con la medición de conocimientos, quedan fuera del área de debate y de reflexión otras cuestiones muy relevantes de la cotidianeidad escolar, vinculadas al para qué.

En relación al **para qué se evalúa**, los noventa fueron transparentes: se trataba de comparar y *rankear* rendimientos, procedimiento que opera simultáneamente en varias direcciones.

En esos años se estructuraron una serie de rituales reveladores del sentido: una vez conocidos los resultados se premiaba a los mejores en el propio Ministerio de Educación. Las noticias reflejaban esos acontecimientos como verdaderas competencias por la eficacia, la *calidad* se subordinaba a los resultados conseguidos; el estímulo a los ganadores aparecía como un recurso le-

gítimo para que los perdedores (el resto, lo que es decir la mayoría) se implicara en la próxima evaluación. En este sentido, la imposición de una práctica que estimula la competencia, que asocia la calidad al *resultadismo* y que desarrolla una liturgia para ganadores imprime a la educación un sentido que, además de disciplinario, se imbrica con el ideal de mercado.

Una segunda cuestión sobre este dispositivo se enmarca en estrategias de legitimación del Estado neoliberal. El razonamiento se expresa así: si el sentido de la escuela es la apropiación del conocimiento, y el docente es el transmisor, entonces, si los alumnos aprenden es porque los docentes enseñan (y, a la inversa, si no aprenden es porque no enseñan los docentes). Por este razonamiento lógico se concluye –en una perspectiva ciertamente sesgada– que la calidad educativa no es producto de las acciones ministeriales sino que se vincula causalmente con las acciones y omisiones de los docentes y las instituciones. Claro que el razonamiento es objetable. Primero, que el sentido de la escuela no es solamente la transmisión de conocimiento, sino que intervienen prácticas, valores, discursos que trascienden esa dimensión. Segundo, las relaciones entre enseñanza y aprendizaje son, cuanto menos, complejas. Hay profundos debates en la psicología, en la didáctica, en la pedagogía acerca de cómo se produce el proceso de aprendizaje y qué lugar juegan en él los docentes. La afirmación simple de que los alumnos aprenden lo que el docente enseña es un centro irresuelto de discusión. Tercero, el notable silencio oficial, tanto sobre los conocimientos evaluados como sobre las condiciones del contexto social e institucional que actúan cotidianamente, opera como un *ras*, para el cual todos los estudiantes son iguales, y deben ser igualmente evaluados.

Una tercera cuestión es que no se prevén acciones específicas a partir de resultados, quedando establecida esta práctica evaluativa como una suerte de rotulación y, eventualmente, estigmatización, de quienes no aprueban los exámenes estandarizados. No se utilizan esos procesos para detectar y actuar sobre problemas concretos de aprendizaje, sino para distribuir en un ranking quiénes ganaron y quiénes perdieron.

Sobre el **quién**, la novedad es que será el Estado –a través de una herramienta diseñada en el propio Campo de Recontextualización Oficial– quien se ocupe de la medición de la *eficacia* de los docentes en la enseñanza. A los dispositivos tradicionales de regulación y control, se sobreimprime éste de gran eficacia propagandística en la lucha por desvincular al Estado nacional de sus responsabilidades sobre lo que ocurre en los sistemas educativos y a la vez estas recaen sobre los propios actores institucionales: directivos, docentes, estudiantes y familias.

En relación al **cómo**, el establecimiento de una prueba estandarizada para todo el país tiene implicancias fuertes en la tarea educativa, especialmente cuando se intenta atar dicha instancia a las condiciones de trabajo de los educadores. Tal como está planteada, esta medición homogénea tiene escasa

vinculación con las experiencias y relaciones reales en el aula y en la escuela. Este mecanismo de evaluación revela una gran inteligencia estatal, al configurarse como un aspecto central del trabajo pedagógico (como se vio en el anteproyecto de Pacto Federal II, los futuros aumentos salariales tenían como variable de cálculo el rendimiento de los estudiantes) y responsabiliza de modo directo e inmediato la figura de un docente crecientemente enajenado. El modelo evaluativo impacta en la posibilidad del docente de contar con cierto control sobre los fines y los medios de su trabajo, quedando subsumido a la preocupación por responder a esta medición nacional.

En síntesis, los Operativos Nacionales de Evaluación constituyen mecanismos de estímulo de la competencia, de naturalización del orden y la domesticación del pensamiento, de desresponsabilización del Estado, de culpabilización de los eslabones más débiles y vulnerables de la cadena; de enajenación del trabajo docente así como un intento de despolitización de la relación pedagógica. Por lo que dice y por lo que calla, este dispositivo parece haber incidido fuertemente en el imaginario social sobre la crisis de la educación pública, en las causas de sus problemas y sobre las alternativas para sus soluciones.

El Proyecto Educativo Institucional y el proceso de trabajo docente

Una nueva modalidad de control y regulación del trabajo docente es la elaboración del Proyecto Institucional, reglado por Resoluciones del Consejo Federal de Educación.

Constituye una forma de participación que concluiría el proceso abierto en el Ministerio, para que una porción de las actividades de la institución escolar sea abordada por sus actores.

El currículum mismo está pensado como una construcción que regula, controla y se desagrega de arriba hacia abajo. Una vez definido en el nivel nacional, se hace lo propio en el nivel jurisdiccional provincial para finalizar en el nivel institucional.

El Nivel Institucional “implica la formulación de un proyecto curricular institucional que garantice y enriquezca lo establecido en el primer y segundo nivel”. Es, por tanto, un nuevo modo de incidir en el trabajo de educar, a través de espacios de concreción de fines y medios definidos externamente.

Se define el *diseño curricular* como “la explicitación fundamentada de un proyecto educativo en los aspectos más directamente vinculados a los contenidos y procesos de enseñanza y aprendizaje. Su función es establecer las normas básicas para la especificación, evaluación y aprendizaje en diversos contextos políticos y socioeconómicos, y servir como código común para la comunicación entre los distintos protagonistas del quehacer educativo”.

Los diseños curriculares deben enriquecerse con *desarrollos curriculares*. Esta categoría es también definida claramente: “En este documento se entiende por desarrollo curricular el conjunto de especificaciones directamente elaboradas para situaciones de aula o de otros contextos de aprendizaje escolar. Comprende la elaboración de orientaciones más desagregadas para el aprendizaje efectivo de los contenidos previstos de los Diseños Curriculares a través de estrategias de enseñanza pertinentes. La existencia de Desarrollos Curriculares es una herramienta clave para la institución escolar ya que en ellos se deberán encontrar caminos para atender diferentes demandas educativas”. Se elaborarían luego de aprobados los Diseños Curriculares: un mismo diseño curricular puede dar lugar a Desarrollos Curriculares distintos.

Los criterios para los desarrollos curriculares estarán redactados de tal forma que:

- a) Orienten la elaboración de materiales diversos, garantizando una disponibilidad multifacético y pluralista;
- b) Orienten la formulación de desarrollos no contradictorios con los principios y fundamentos del Diseño y
- c) Permitan a los docentes realizar procesos que garanticen aprendizajes equivalentes con enfoques y a través de caminos diferentes.

Adviértase cómo esta categoría ya prepara el terreno de posteriores modos de regulación de las prácticas docentes.

En el procedimiento de *bajada curricular* se presupone que deben ser contestadas estas preguntas: ¿qué sujeto se forma?; ¿por qué y para qué enseñar y aprender?, ¿en qué situación se enseña y se aprende?, ¿qué enseñar y aprender?, ¿cómo?, ¿dónde, a quiénes, y quiénes enseñan?, ¿cómo saber qué se enseñó y aprendió, y qué no y por qué? Estas preguntas que deben ser reflexionadas por los *diseñadores* no se piensan para un trabajo docente efectivamente participativo y desalienado.

De lo dicho podemos concluir que los dispositivos puestos en marcha, y las dinámicas concomitantes a esas medidas y a la profundización de la crisis, expresan tensiones irresolubles tal y como se planteó la reforma educativa.

Una primera tensión se da entre el tratamiento a los contenidos –cuya enseñanza propicia formas participativas y críticas– y la imposición de los operativos nacionales de evaluación. En uno de los apartados correspondiente a los criterios de selección, organización y formulación de los Contenidos Comunes se hace referencia a una actitud de actualización, y establece una definición interesante. Para el documento, importa no sólo acceder a los nuevos conocimientos –siempre en vertiginoso cambio– sino “tener en cuenta los cambios en la lógica de creación de nuevos conocimientos”, es decir, la contemplación de aspectos metodológicos y procedimentales. Ver cambios en la configuración de las disciplinas y sus límites, cada vez más borrosos. “Los

contenidos deberán presentarse como productos no acabados de un proceso que se desarrolla en el tiempo, a través de una elaboración, presentación y contrastación de perspectivas múltiples”.

Una segunda tensión se da entre las nuevas funciones y tareas (a las que se agregan las tradicionales) y las condiciones concretas para su realización. En el párrafo previo, donde se propone una presentación de conocimientos como un proceso en el tiempo desde perspectivas divergentes, deberían establecerse tiempos institucionales y tiempos para la formación de los docentes. Contra esta posibilidad, se intensifican más los tiempos de trabajo, se establecen espacios de actualización sujetos a las prioridades de la propia reforma y se evalúa con un examen estandarizado. Tales realidades impiden llevar a cabo las tareas a través de las cuales los docentes son interpelados y por las cuales se evaluaría la *calidad educativa*.

Una tercera tensión se da entre la retórica de *calidad para todos* y la implementación de procesos que fragmentan el sistema educativo casi a nivel de cada escuela. Esta reforma propició –a pesar de sus mecanismos recentralizadores de poder– procesos de fuerte fragmentación al interior del sistema educativo.

Una cuarta, entre una *autonomía real* y la *autonomía limitada* realmente existente que opera en el sentido de que cada quien haga lo que pueda y se haga responsable por los resultados, termina convirtiéndose en una dinámica efectiva acompañada por un discurso que estimuló dicha *autonomía limitada*. Frente a la retórica de profundización de la autonomía, la *autonomía real* se ve condicionada por los mecanismos de definición de objetivos, contenidos, procesos y resultados que propicia la política educativa oficial. Queda como nudo problemático esta definición sobre cuáles son los límites de la autonomía. La pregunta sobre: primero, quién decide qué; segundo, con qué recursos se construye el proyecto escolar; y tercero, sobre cómo compatibilizar el reconocimiento de la diferencia cultural con la profundización de la desigualdad educativa.

Una quinta tensión opera entre una autonomía declamada y las orientaciones ya predefinidas por el Banco Mundial. En efecto, la configuración de un mercado educativo operaría como carril en función del objetivo del rendimiento y la comparación entre resultados.

De lo dicho se desprenden unas primeras conclusiones sobre la direccionalidad y los problemas que generó esta reforma educativa.

El proceso de reforma se desarrolló –y continúa sobre las mismas bases a trece años de sanción de la Ley Federal de Educación– a través de la imposición de estos sentidos asistenciales y de mercado, consumando la reformulación concreta del rol del Estado en una dinámica de apropiación de inéditas palancas de poder (sobreimpresas a los mecanismos tradicionales de po-

der) en el Ejecutivo y sus tecnócratas, a la par de operar un proceso de descentralización de las responsabilidades y de los problemas.

La Transformación Educativa se inscribió en el marco de políticas neoliberales y fue funcional a la implementación de los postulados del Consenso de Washington.

Se resignificaron viejos dispositivos de control (el currículum, el cuerpo de inspectores y la propia normativa, el financiamiento, etc.) y se implementaron otros nuevos (operativos nacionales de evaluación, plan social educativo, proyectos educativos institucionales).

Este proceso, señalábam, se dio en un contexto histórico concreto. En este marco, se deterioraron como nunca antes las condiciones de existencia de las mayorías populares y las condiciones laborales docentes fueron un foco central de la política oficial, en la preocupación por inducir nuevos avances en la precarización laboral de los trabajadores de la educación.

El amplísimo abanico de novedades y continuidades contribuyó, pues, a la consolidación de las propuestas de la Nueva Derecha.

Esta ligazón orgánica entre el modelo económico social, político y cultural con la política educativa es reconocida por los voceros tanto de posiciones apologistas como de posiciones críticas de la Reforma Educativa.

El sistema educativo entendido ahora como un verdadero ámbito privilegiado de gestión de la miseria y un presunto calificador para la *empleabilidad* de sus alumnos ha sido objeto de valoraciones diversas y antagónicas.⁹⁶

En el siguiente capítulo, trabajaremos sobre los balances hechos por organizaciones interesadas por la Transformación Educativa, que tuvieron participación –en lugares contrapuestos– en la marcha de las decisiones y los acontecimientos.

⁹⁶ Ver Oliveira, Dalila Andrade. *Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza*. Petrópolis, Vozes, 2000, 1ª edición, Vol. I, pág. 360. En este trabajo se aborda con profundidad las relaciones entre las reformas educativas y las mutaciones del proceso de reestructuración del orden capitalista.

Capítulo VI

Reforma Educativa: miradas contrapuestas

En este apartado haremos una descripción de perspectivas divergentes (en algún caso antagónicas) que realizan un balance de la Reforma Educativa ocurrida durante los noventa, para concluir con algunas observaciones nuestras al final del mismo.

Opondremos, en una primera parte, las opiniones vertidas por el Banco Mundial a través de un documento que hace un primer balance de la Transformación Educativa. Desde una perspectiva apologética del modelo neoliberal, analiza los caminos emprendidos con la implementación de la reforma, a través de un discurso que tanto reconoce logros como insuficiencias y obstáculos.

De otro lado, en segundo lugar, se verterán los puntos de vista de los dirigentes de un sindicato combativo de nivel medio y superior –Asociación de Docentes de Enseñanza Media y Superior (ADEMYS)– que resistió desde el inicio y de modo persistente la aplicación de la política educativa oficial.

Este ejercicio de contrastación nos permitirá hacer análisis desde los discursos. En primer lugar, mirar qué contenidos reflejan esos puntos de vista. Y, como correlato de posiciones inconciliables, nos interesa ver cómo los juicios que expresan distintas organizaciones priorizan preocupaciones distintas, y hacen inviable un diálogo real dados los intereses antagónicos que se defienden.

Retomaremos finalmente en este capítulo, con el análisis de las perspectivas confrontadas, los procesos que tras la retórica oficial de concertación y de construcciones de consenso se configuraron como dispositivos de imposición encubierta de decisiones tomadas de modo inconsulto.

I- LA REFORMA SEGÚN EL BANCO MUNDIAL

Abordaremos en primer término un trabajo del Banco Mundial, “Desafíos para la Nueva Etapa de la Reforma Educativa en Argentina”, publicado a fines de septiembre de 1999 en Washington. Como ocurre en la mayoría de sus informes, aquí el Banco Mundial aclara que las “conclusiones e interpretaciones expresados en este documento no deberán ser atribuidas al Banco Mundial”, sino, en este caso, a William Experton y su equipo.

En el Resumen Ejecutivo, el primer párrafo es explícito en la articulación entre la reforma educativa y el resto de las políticas públicas. Comenzan-

do por una enumeración de las características de la Transformación Educativa, establece los vínculos orgánicos del modelo:

Desde el comienzo de la década de los noventa, Argentina ha venido realizando una transformación radical de su sector educativo. Tres características hacen esta reforma única. Primero, los objetivos de la reforma y la amplia inversión en capital humano que implica, forman parte de una reforma del Estado más ambiciosa que incluye la reforma fiscal, estrictas reglas monetarias, liberalización del comercio, privatización de las empresas públicas, descentralización económica e integración económica en los mercados internacionales. Segundo, el proceso de reforma es global, afectando a casi todos los aspectos del sistema educativo, incluyendo el currículum, financiamiento, evaluación, organización y gestión, y alcanza a todos los niveles del sistema (inicial, primaria, secundaria y educación superior). Tercero, la estrategia de lanzar todos los componentes de la reforma simultáneamente y completar muchos de ellos en un período relativamente corto (BM 1999:1).

Parece claro el reconocimiento de las vinculaciones de la reforma educativa a las otras políticas neoliberales, dando cuenta de la coherencia del modelo, así como su carácter masivo y simultáneo.

Indica como pilares legales de esta política a la Ley de Transferencia de Servicios Educativos (1991); la Ley Federal de Educación (1993); el Pacto Federal Educativo (1994) y la Ley de Educación Superior (1995). Dicha enumeración da cuenta de una caracterización que hizo de la política educativa una, y sólo una, para el conjunto del sistema.

Otro elemento valorado positivamente por el Banco es la continuidad de la política en el Ministerio de Educación, que permitió que “el proceso de transformación se implementara en toda su magnitud”. (BM 1999:ii).

En términos de Experton, pues, estaríamos en presencia de una verdadera política de Estado: articulada al modelo general (neoliberal), se difundió al conjunto del sistema educativo de modo simultáneo, hubo continuidad en el tiempo de los funcionarios y la política, y además se desarrollaron ámbitos de concertación importante con relación a las provincias donde se llevó a cabo la Transformación Educativa.

Dado su carácter radical –sigue argumentando el documento–, el proceso generó ansiedades y oposición, y se relevan algunos obstáculos, como la escasez de recursos y la limitada capacidad de las provincias para invertir y mejorar las estructuras educativas.

Agrega que los cambios propuestos están en marcha, lo que hace que algunos sólo vean “el medio vaso vacío”; que la evaluación sólo podrá ser hecha a largo plazo y que la información disponible es incompleta.

El documento refiere luego al cambio estructural y curricular. Señala que “la implementación de la estructura ya abarca al 80% de la matrícula del país”. (BM 1998:iii).

En relación al cambio curricular, por su parte, informa la puesta en marcha de “un programa masivo de desarrollo profesional para docentes, directores de escuela, supervisores y administradores. Se llevan a cabo a través de la Red Federal de Formación Docente Continua. Los cursos (...) pueden ser impartidos por un grupo diverso de proveedores públicos o privados”. (BM 1998:iv).

En esta parte de su análisis abre una primera crítica y encuentra responsables a los Institutos de Formación Docente de no estar listos para acompañar la Transformación.

Estos IFD deberán realizar modificaciones a partir del diagnóstico que se expresa a continuación:

La capacidad y la calidad de los 1.409 Institutos de Formación Docente (IFD, que cubren a 157.000 estudiantes) no se corresponde con las ambiciones ni con las necesidades del esfuerzo de reforma. (...) Los IFD (...) tienen bajas tasas de graduación (...) y son costosos e ineficientes. (...) El desequilibrio entre el producto y las necesidades es mayor en las disciplinas esenciales como matemática y literatura o la computación. Desde 1998, el gobierno federal está implementando un proceso de definición de estándares y de acreditación para mejorar la situación. (...) Además, las universidades están participando en la Red Federal de Capacitación Docente (BM 1998:iv).

Deja claramente expresado en qué sentido operan las críticas a los Institutos de Formación Docente: no adecuarse a las necesidades ni ambiciones de la Transformación Educativa.

Comprensible desde el punto de vista de quien dicta las políticas, la obsolescencia es un modo de descalificación y presión hacia el *consenso reformista*. Los IFD quedan ubicados en el lugar de quien resiste al cambio y no puede adecuarse a los nuevos tiempos.

LA EXPANSIÓN CUANTITATIVA Y LAS RELACIONES ENTRE EDUCACIÓN Y EMPLEO

En relación a la escolaridad, concluye que

la matrícula se ha incrementado en un 5,5% entre 1991 y 1996, pasando de 9,3 millones a 10,3 millones. (...) A pesar de todo, aumentar la tasa de retención en secundaria sigue siendo uno de los principales desafíos de la Argentina, con relación a la competitividad y cohesión social del país. (...) La eficiencia interna del sistema es un tema crucial, y las reformas han tenido hasta el momento un limitado impacto en este campo (BM 1999:v).

Reconoce limitaciones en la expansión cuantitativa, planteando esta cuestión como una asignatura pendiente.

Agrega, a propósito de la *eficiencia externa*, lo afirmado por los empleadores para quienes, en virtud de la calificación requerida está en aumento, es necesario el nivel secundario completo. Se admite, en este sentido, que sólo el 26% de los jóvenes entre 14 y 24 años ha finalizado el nivel secundario.

En alineamiento con los intereses empresariales, reclama de las instituciones educativas más preocupación por los requerimientos del mercado de trabajo al señalar que

las escuelas y las universidades en general tienen muy escasas relaciones con los empleadores, no dan seguimiento a la adecuación de la cualificación de sus graduados al mercado de trabajo y no son consideradas responsables en cuanto a cuán adecuadamente preparan a sus estudiantes para el mercado de trabajo (BM 1998:v).

El reclamo es transparente y va en línea con las medidas de adecuación a los intereses empresariales: las sucesivas normas –vía decretos presidenciales o a través de la sanción de leyes– han encontrado en las figuras de pasantías educativas o laborales una vía regia para proveer mano de obra muy barata a las empresas, y fundamentalmente a las grandes empresas a la vez que generar nuevos consensos neoliberales.

En este punto se produce un encuentro entre los objetivos del proyecto neoderechista y las políticas educativas, en dos sentidos. Primero, por contribuir al abaratamiento de la mano de obra, preconditionando su disciplinamiento. Dicho de otro modo: la incorporación de pasantes constituye una estrategia para desembarazarse de personal contratado por tiempo indeterminado. Este dispositivo permite presionar hacia abajo las condiciones laborales y los trabajadores que consiguen conservar su trabajo deben soportar mayores abusos del capital en silencio, ya que cualquier respuesta tendrá como consecuencia la desvinculación de la empresa y la pérdida del empleo. Segundo, por otorgar argumentos para legitimar las políticas económicas y las educativas, ya que el problema del desempleo se explicaría por la inadecuación de los recursos humanos formados por el sistema educativo para dar respuesta a los nuevos requerimientos tecnológicos y organizativos de las empresas.

Excede los límites de este capítulo su tratamiento en profundidad, pero no debemos dejar de enunciar que la interpelación al sistema educativo para que forme mano de obra adecuada a las necesidades del capital para un modelo económico, social y productivo concentrador, extranjerizante, desindustrializador, orientado a la exportación y que celebra como una victoria la expulsión de mano de obra, constituye un verdadero acto de perversidad.

Se exacerba por esta vía la “exportación de la crisis de la economía a la educación” desde el rescate de la Teoría del Capital Humano: si millones no consiguen trabajo es, sencillamente, porque el sistema educativo no prepara adecuadamente para las necesidades del capital. Tanto por lo que se dice como por lo que se omite, la crisis educativa se diagnostica en términos de las impotencias de la educación para proveer mano de obra dispuesta, y las soluciones, en esta línea, pasarán por dar respuesta a las demandas del empresariado.

Se insiste una y otra vez que hay que orientar la formación hacia los requerimientos del capital. Aquí se retoma el tema. Definen la “modernización de la educación técnico profesional” en los términos que siguen:

La modernización del sistema de educación técnico profesional requiere una atención particular para mejorar la empleabilidad de los jóvenes y mejorar la cohesión social al nivel nacional. Para ser eficiente, las inversiones en esta área deberían incorporar esfuerzos para: mejorar la gestión escolar, diversificar los proveedores de formación, vincular la escuela con el mundo empresarial, aplicar estándares basados en el desempeño de la escuela y en el éxito de los graduados en el mercado laboral, mejorar la coordinación con programas de empleo para los jóvenes (BM 1999:x).

Este párrafo sintetiza brillantemente todo el programa educativo de la Nueva Derecha: la completa subordinación de la lógica y la dinámica escolar a los requerimientos de la acumulación de capital. Esto se ve en tres planos concurrentes. Primero, propone, hacia adentro de la escuela, la adopción de patrones de organización empresarial. Segundo, entre las escuelas, la fórmula de la competencia en base a estándares normalizados de desempeño. Finalmente, y con relación al contexto, su subsunción a los requerimientos de la empresa. Nunca se registró, y esta es la novedad del proyecto neoliberal, una relación tan directa e inmediata entre la lógica capitalista y la lógica escolar.

EDUCACIÓN: LA EQUIDAD COMO ASISTENCIALISMO Y FOCALIZACIÓN

Luego analiza las relaciones entre educación y equidad, afirmando que: Los análisis a nivel internacional ponen en evidencia que la inversión en educación para tener mayor impacto sobre el crecimiento económico debe tener una distribución más equitativa. Con el retorno a la democracia y una política educativa consistente, la inequidad educativa (medida por el número de años de la fuerza de trabajo distribuido por quintiles de ingreso) se ha reducido sustancialmente durante la década 1985-1995. Sin embargo, la última Encuesta Permanente de Hogares permite observar que las desigualdades en la participación entre los niveles permanecen sólidas, particularmente a nivel secundario y que la población pobre tiene más alta probabilidad de abandonar, repetir o retrasar su ingreso en el siguiente nivel escolar. Si se compara el quintil del ingreso más bajo con el más alto, se observa que el 37% de los niños del quintil más bajo del grupo de edad 14-18 años, están afuera del sistema escolar, mientras que en el quintil más alto es sólo un 8% (BM 1998:v).

Dicho de otro modo: la Reforma Educativa no dio tampoco respuesta a la reducción en la brecha de la desigualdad educativa, o, en términos del propio Banco, un incremento de la equidad.

A pesar de las dificultades, se inscribe en el balance del Banco una tendencia al mejoramiento de la calidad educativa, calidad que se define por los resultados de la evaluación implementada en el plano nacional:

Con respecto a la calidad, la comparación de estos resultados de las evaluaciones sistemáticas realizadas entre 1993 y 1998 (Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad) permite observar una tendencia de mejora a nivel nacional y en un número significativo de provincias argentinas. (...) Un primer análisis indica que de los factores asociados al mejoramiento de la calidad son, entre los más importantes: el uso sistemático de recursos didácticos para el aprendizaje, la existencia de un buen clima escolar, escuelas que tengan una gestión con objetivos claros y compartidos, un director y docentes comprometidos con los resultados institucionales (BM 1998:vi).

Frente a la desigualdad planteada, el documento bancario rescata dos instrumentos para avanzar en su reducción: el Pacto Federal Educativo y el Plan Social Educativo. El primero, para financiar infraestructura y equipamiento. El segundo opera sobre construcción de escuelas y aulas nuevas, provisión de recursos pedagógicos, libros, apoyo al proyecto educativo institucional, computadoras, capacitación de profesores, apoyo pedagógico para estudiantes a tiempo parcial y apoyo a la educación especial. Dichas implementaciones favorecieron a los sectores “menos privilegiados”.

Estas medidas se reflejan como necesarias pero no suficientes, según la mirada del Banco Mundial:

El gobierno federal ha dado pasos importantes para focalizar políticas correctivas pero, más allá de los comedores escolares y algún otro programa asistencial, las provincias en general tienen pocas políticas específicas para compensar las desigualdades socioeconómicas entre sus estudiantes. Esto se ve agravado por el hecho de que la mayoría de las provincias se apoya en las contribuciones voluntarias que los padres realizan a las cooperadoras, para la provisión de materiales y mantenimiento rutinario de las escuelas (BM 1998: vi).

Este párrafo es interesante por lo que dice y por lo que calla. Por un lado, reconoce la existencia de desigualdades entre estudiantes, para las cuales el gobierno nacional no desarrolló políticas específicas –que entendemos como sinónimo de políticas focalizadas. Dicha inacción puede entenderse desde dos elementos íntimamente relacionados: primero, que el porcentaje de niños y jóvenes por debajo de la línea de pobreza era, en el momento de este escrito, de casi un 75% del universo total. Dicho de otro modo: lo que se propone como foco –una excepción– se convierte en norma. Lo que se planteaba en los ochenta como coyuntural –la pobreza– se trata de un fenómeno estructural. Segundo, son las propias políticas económicas propuestas por los organismos

financieros internacionales aplicadas con vehemencia por el elenco gobernante tanto las que reproducen de modo ampliado las múltiples pobrezas como las que impiden la expansión del gasto público destinado al aseguramiento de derechos de ciudadanía.

Es decir: el Banco Mundial –la *mano izquierda* del poder económico– le pide al gobierno nacional que resuelva las consecuencias de las políticas fondomonetaristas –la *mano derecha*– a través de políticas sociales focalizadas. Como en un hospital de campaña, cuando el doctor curó a un herido diez más están esperando su turno, y crecen en progresión geométrica.

El párrafo expuesto es revelador también por cuanto informa que, además de las desigualdades socioeconómicas las provincias se apoyan en las cooperadoras, esto es, en el aporte voluntario de los padres para el sostenimiento y mantenimiento de las escuelas. A confesión de parte, relevo de pruebas. Pero a continuación rescata en qué sentido los gobiernos provinciales sí contribuyeron al mejoramiento de la eficiencia: por un lado, el desarrollo de sistemas de información para inducir el aporte relativo al estrato socioeconómico de los estudiantes y sus familias. Por otro, el asignar más recursos para escuelas de “estudiantes en categoría de riesgo”. Finalmente, el incentivo para la mejora del desempeño en zonas de NBI y riesgo educativo.

¿QUIÉNES “RINDEN CUENTAS” POR LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES?

El Capítulo IV, significativamente titulado “**Construir una Cultura de Rendición de Cuentas y de Evaluación**”, se afirma que la reforma tiene dos objetivos centrales para crear esta cultura: el establecimiento de una red de información eficiente y de evaluación de logros; y, segundo, incorporar necesidades locales y objetivos en el proceso de enseñanza aprendizaje. En esta dirección, se instrumentó en 1997 una evaluación de secundaria y

los administradores de escuelas tuvieron los resultados por estudiante (...). Se está proponiendo que esta evaluación sea utilizada en el futuro como base de un sistema de examen nacional de fin de secundaria. A su vez, las universidades determinarán su propio sistema de admisión (BM 1998: vii).

En este texto se introduce la categoría de *administradores* institucionales, que en el discurso importa una señal importante en relación a la posibilidad de gerenciamiento escolar que deberá ser eficaz en la gestión del conocimiento. También, bajo el rótulo de cultura evaluativa se introducen nuevas barreras para los sectores populares a través de exámenes normalizados en cada nuevo período: todo el tiempo hay que rendir cuentas, pero no todos deben hacerlo. Las autoridades ministeriales y sus expertos, cuyas decisiones impactan directamente en la vida de las escuelas, están lisa y llanamente exentas de responder por sus actos.

Entre las estrategias de una cultura evaluativa se incluye, curiosamente, el Proyecto Educativo Institucional:

La reforma plantea la promoción de iniciativas basadas en la escuela para mejorar la calidad y rendición de cuentas. Cada escuela tiene que realizar su Proyecto Educativo Institucional (PEI) para adoptar el marco nacional curricular a la identidad y situación de cada escuela. El PEI permite a los actores escolares evaluar su situación escolar, identificar las fortalezas y debilidades, acordar objetivos y desarrollar estrategias para alcanzarlos. Además, el MNCE (Ministerio Nacional-nota nuestra), está trabajando con las autoridades provinciales para desarrollar modelos innovadores de desarrollo institucional y prácticas pedagógicas a nivel de la escuela (BM; 1998: vii).

La franqueza de este lenguaje no nos exime, esta vez, de algunas consideraciones. En primer lugar, frente a la remanida retórica de la autonomía escolar, queda claro que el Proyecto Educativo institucional tiene por objetivo *adoptar* (fíjense el uso del término, que pone el foco en el currículum nacional) la currícula y poner en línea el análisis escolar para asegurar los resultados de la enseñanza. Este punto expresa una tensión entre la perspectiva centrada en la lógica del mercado, partidaria de una estructura curricular diversificada, y otra –no antagónica–, de matriz neoconservadora, partidaria de un currículum unificado. El discurso resuelve la tensión con una inteligente síntesis discursiva que admite algunas diferencias pero asegurando su convergencia con los lineamientos curriculares nacionales a la vez que orientando la práctica pedagógica para la obtención de resultados satisfactorios.

La propia innovación y los cambios en las prácticas pedagógicas son también, según lo admitido en el párrafo, una tarea ministerial.

Si, entonces, el qué, el para qué, el cómo se enseña está definido desde afuera y desde arriba de la escuela, ¿cuál es la autonomía realmente existente para los trabajadores de la educación? ¿Dónde pueden escucharse otras voces –las de los estudiantes, las de los padres– que tanto se reivindican como actores a tener en cuenta?

A pesar de esta elogiada mutación que se está operando, aún subsisten para al Banco Mundial obstáculos. Su enumeración, aunque extensa, resulta necesaria para extraer de ella algunas de las posibles consecuencias:

(i) la información disponible no es empleada totalmente a nivel de la escuela y la toma de decisiones no está orientada por el monitoreo de desempeño; (ii) la tradición de gestión arriba-abajo (top-down) crea barreras a la gestión basada en la escuela, y los directores tienen escaso poder de decisión; (iii) los directores de escuela y los profesores no son responsabilizados por los resultados; (iv) hay un mínimo uso de los canales existentes para promover la participación de los padres y las comunidades en la escuela; y (v) el proceso de supervisión es muy tradicional y administrativo (BM 1999:vii).

Estos obstáculos con las afirmaciones previas dan cuenta de un modelo de “autonomía para culpabilización de las víctimas”, así como una “cultura escolar de la competencia por los resultados”.

El documento considera natural que el conocimiento experto y la autoridad política definan el sentido de la educación como también los contenidos y los instrumentos de regulación y control de la vida escolar, y lo hagan en términos de mercado: se trata de asegurar una institución que prepare a sus alumnos en la apropiación de conocimientos neutros e indiscutibles que serán medidos –y premiados o castigados ellos y sus docentes, cuando no sus padres– de modo parejo. Habrá comparaciones, y, como en toda competencia, habrá más perdedores que ganadores.

En este marco de sentido educativo alienado, los docentes son convertidos en ejecutores de paquetes pedagógicos definidos en la esfera del Campo de Recontextualización Oficial (el ministerio y sus expertos) en convergencia con el mercado editorial de textos. Son, sí, invitados a participar pero en función de los lineamientos ministeriales: lo que hacen debe adoptar los lineamientos curriculares definidos por el *saber experto*⁹⁷ y a estar atentos a que su práctica docente revierta en mejores resultados las pruebas estandarizadas. Este último párrafo que volcamos no hace otra cosa que exigir medidas de reforma de condiciones laborales docentes culpabilizando a los docentes por los resultados en el “aprendizaje” de sus alumnos.

La participación que se promueve es un acto de manipulación del consenso, de organización de las prácticas en función de fines y medios definidos previamente. Todos deben alinearse en este sentido –para lograr la presunta *calidad educativa* y quien no lo haga pueda ser convenientemente sancionado. Es una participación sesgada, autoritaria, disciplinaria.

Con la misma prepotencia de toda la retórica neoliberal, no son puestos en discusión ni la posibilidad de otras reglas ni de otros fines ni de otros medios para el trabajo educativo.

El docente es crecientemente alienado y se convierte en el centro de la tormenta. Una política de democratización de las culpas permite a los tecnócratas y políticos profesionales dar por supuesto que sus orientaciones, lineamientos y regulaciones están fuera de todo debate y que es preciso avanzar todos juntos en un modelo educativo de mercado, competitivo, sancionador de la responsabilidad de los docentes y los estudiantes.

⁹⁷ La supremacía del saber experto, en el caso argentino, se vio limitado por factores de presión como la Iglesia Católica. Recordamos aquí la impugnación que exitosamente esta institución realizó para evitar la inclusión de Darwin o la noción de género, hecho que derivó en la renuncia de buena parte del plantel técnico.

DESCENTRALIZACIÓN, FINANCIAMIENTO Y EXPANSIÓN DE LA MATRÍCULA

En el Capítulo V se hace referencia a la descentralización del Sistema Educativo para Mejorar su Capacidad Institucional. De aquí lo central es echar culpas –ahora a las jurisdicciones provinciales– y básicamente a su excesivo personal burocrático.

Se señala que con la Ley de Transferencia de 1991, se completó el proceso de descentralización a pesar de lo cual

el gobierno federal mantiene un papel principal en materia de mantenimiento de calidad y equidad entre las provincias. (BM 1998: viii).

Admite que

Las autoridades educativas provinciales han tenido dificultades en hacer frente a sus nuevas responsabilidades (BM 1998: viii).

Aunque se esté intentando,

las instituciones administrativas en muchas provincias tienen exceso de personal (...) (BM 1998: viii).

El informe remite luego al gasto público admitiendo que, si bien se ha incrementado el presupuesto (pasando del 3,5 al 4% del PBI),

los niveles de gasto educativo no han cumplido con los objetivos fijados en la Ley Federal de Educación de doblar el presupuesto de educación gradualmente o de aumentar en un 5% el porcentaje del PBI destinado a educación (BM 1998: viii).

De aquello que se expresa, vale señalar el reconocimiento que no se cumplió con lo comprometido en la letra de la Ley, que no es del 5 sino del 6% del PBI. No se habla, y bien valdría la pena hacerlo (en todo caso, se formula aquí como pregunta), qué usos tuvieron los incrementos presupuestarios. Es probable que buena parte de las enormes masas de dinero utilizadas –en general a través de mayor endeudamiento– hayan sido empleadas para la aplicación de la reforma educativa. El documento señala como el gasto público por parte de las provincias aumentó del 68 al 79% entre 1991 y 1997, comparado con un incremento del 28% del gobierno nacional en este período. Esta diferencia puede comprenderse a partir de la transferencia. Desde aquí, sin embargo, el gobierno nacional aporta el 61% de lo utilizado mientras que las jurisdicciones provinciales el 39% restante. Sin embargo, este 39% provincial es un promedio, ya que se registran significativas variaciones entre las provincias: desde el 17% en Formosa hasta el 30% en Buenos Aires.

El Banco Mundial introduce como dimensión el “gasto por alumno”, también heterogéneo: de \$ 536 a \$ 1.570 en Tierra del Fuego. Dentro de sus propios cánones de medición de esta categoría, se señala que las provincias más pobres tienen menos gasto por alumno “desfavorecido”, con algunas notables excepciones como la provincia de Buenos Aires. Entre los factores que

afectarían esta heterogeneidad, el Banco menciona el salario docente, las tasas docente/alumno, el tamaño del aula, las tasas de repetición y la densidad de población.

El documento, por su parte, critica el subsidio al sector privado en tanto y en cuanto no se hace sobre criterios objetivos. Este mecanismo de asignación directa genera distorsiones, no responsabiliza a las escuelas por los resultados de sus alumnos y no estimula el desarrollo de una nueva capacidad en el sector privado.

Para avanzar en el financiamiento educativo –que se sitúa en la etapa siguiente entre un 0,5 y un 0,9 %, definición que implica la aceptación del incumplimiento del presupuesto comprometido en la Ley Federal– se propone “priorizar el gasto en favor del nivel secundario y fomentar la recuperación de costos en el nivel superior”. Dicho de otra manera: una parte del mayor financiamiento del nivel secundario saldría de un recorte presupuestario para el nivel superior.

A continuación se realizan algunas previsiones en la expansión de la matrícula. Los cambios en el presupuesto, en cambio, son más difíciles de prever. Estarían sujetos (tal como se explicita en el borrador del Pacto Federal II) al aumento de los costos por alumno (a su vez, vinculados al salario docente) y a la mejora de la eficiencia interna del sistema. Esto último es especialmente valorado en el discurso del BM.

¿Qué indicadores permitirían mejorar dicha eficiencia? En primer lugar, una “reforma administrativa para reducir los costes fijos y el ausentismo”. Esta es una forma eufemística para decir dos cosas: que debe reducirse personal y que debe modificarse el régimen laboral que establece el estatuto del docente. Una segunda fuente de mejoramiento de la eficiencia interna es “aumentos en las tasas de alumnos/cargo docente”, que aunque es muy variable según la jurisdicción puede mejorarse. Dicho de otro modo, se trataría de aumentar los alumnos a cargo de cada docente.

Ambas recomendaciones nos permiten concluir una muy clara indicación: seguir cargando en los trabajadores de la educación el costo de la expansión educativa.

Las conclusiones del Capítulo VIII son aleccionadoras. En primer lugar, se reconoce que

Argentina ha logrado mucho en un corto período de tiempo. La naturaleza misma de las reformas y el ritmo al que han sido implementadas indican que, incluso si el apoyo a las mismas se diluye, los principales rasgos de la reforma se mantendrán (BM 1998: X).

En un segundo punto, indica que Argentina debe

continuar priorizando la expansión en el acceso y el mejoramiento de la ca-

lidad a nivel secundario, garantizando al mismo tiempo más equidad. El próximo paso es la generalización del Polimodal en todas las provincias.

Esta afirmación me lleva a una pregunta casi de sentido común, dado que no aparece explicado en ningún lugar el fundamento del cambio de estructura. Si el objetivo es generalizar la primaria y la secundaria, ¿para qué se llevó a cabo un proceso tan costoso y desestabilizante como el cambio de estructura? ¿Desde qué racionalidad se puede comprender semejante cambio, que trajo enormes conmociones, cuestionamientos, resistencias, que implicó una enorme energía insumida en su implementación?

PRIVATIZACIONES Y TRABAJO DOCENTE: CLAVES PARA UN MODELO DE MERCADO

Se hace luego una reveladora pregunta: **¿qué se puede hacer para fomentar iniciativas privadas en educación?**

La preocupación demuestra sin más la orientación de la política propuesta. Dicha orientación fue sostenida históricamente por el propio Banco, y si bien el tenor de su discurso fue más sutil en los noventa que en la década previa, hay que reconocerle una indudable perseverancia en su apuesta a la construcción de un orden neoliberal.

Entre las iniciativas que propone se destaca la revisión de subsidios al sistema público y privado, avanzando en el financiamiento por demanda y en la atención a pobres; la promoción de inversiones del sector privado en educación (por ejemplo, a través del crédito fiscal); promover la diversificación de la oferta a nivel terciario y la financiación privada de los estudiantes en las universidades públicas así como mecanismos de préstamos para los estudiantes e incentivar iniciativas locales, comunitarias, fundaciones especialmente en el nivel Polimodal.

Luego dedica un apartado a los docentes, convocando a las jurisdicciones a

revisar la carrera docente para promover el desarrollo profesional, atraer docentes calificados e incentivar a los profesores en relación con el desempeño en la escuela. (...) la formación en servicio debería incluir más formación basada en la escuela e intercambio de experiencias, concentrándose en prácticas pedagógicas y promoción del trabajo en equipo (BM 1998:xi).

Lo dicho aquí entraña varias cuestiones interesantes que conviene marcar. En primer término, interpela al docente como profesional cuando, al reivindicar los mecanismos de la reforma que hacen del docente una pieza instrumental para ejecución de decisiones externas, incurre en una contradicción insoluble. Si, como se señaló antes, el qué, el para qué, el cómo y las innovaciones están afuera de la escuela; y si la formación docente y su perfeccionamiento deben orientarse hacia este ejercicio alienado del rol, no entendemos

esta retórica profesionalizante a menos que se trate de un ejercicio discursivo cuyo fin es, concretamente, responsabilizar al docente por todo lo que ocurre en la escuela.

Una segunda cuestión es que las interesantes propuestas de formación en servicio tienen dos límites infranqueables. Por un lado, que si se pudiera crear un ámbito de debate sobre una práctica alienada, tales intercambios tendrían un mismo sesgo mutilado ya que la discusión sería meramente instrumental. Por otro, tal práctica implica más tiempo, formación, recursos. ¿De dónde saldrían estas necesidades en contextos de ajuste presupuestario ordenado por las políticas neoliberales? ¿Tal vez de la llamada a la *profesionalización* de la docencia?

QUÉ PARTICIPACIÓN PROMUEVE EL BANCO MUNDIAL

Bajo la pregunta de cómo se puede promover un cambio a nivel de la escuela, el documento establece una interesante relación entre *participación* y *responsabilidad*. El gran ausente es el poder. La redacción no tiene desperdicio:

Promover la mayor participación de los actores escolares en el proceso de cambio implica: (i) una mayor descentralización de las responsabilidades reales a las escuelas; (ii) el establecimiento de mecanismos que hagan responsable a la escuela de su desempeño; y (iii) la provisión de información y apoyo técnico a los actores escolares para que puedan cumplir con su papel eficazmente (BM 1999:xi).

La claridad del párrafo, por lo que dice (pero enriquecida con una lectura de lo que no dice) es meridiana: hacer cargo a los docentes, directivos, alumnos, padres de lo que ocurra sobre decisiones externas. Establecer estímulos, sanciones y premios al cumplimiento. Enseñar eficazmente el conocimiento puesto a disposición por expertos y el mercado editorial. Competir. Y ganar, en lo posible. A esa aventura de la educación nos invitan los técnicos del Banco Mundial.

El Proyecto Educativo Institucional es considerado como un instrumento útil pero que debe ser atado con más decisión a los estándares de desempeño.

Para esto, sí se habilita el poder institucional para contratar profesores y resolver sobre el presupuesto escolar.

Finalmente, dedican un párrafo a la educación superior donde se propone avanzar en el modelo de mercado.

Primero, establecer un examen de evaluación al final del nivel secundario que regule el acceso y promueva estándares de calidad en la secundaria. Luego, arancelar el nivel superior acompañado por un sistema de becas y otro de préstamos; financiar en función de la demanda; diversificar la educación superior con carreras cortas y proveedores privados; ampliar el papel de la Comisión Nacional de Acreditación y Evaluación Universitaria y fortalecer el

Fondo Para el Mejoramiento de la Calidad (FOMEC) como fondo competitivo para inversiones.

II- FIEL: UNA PERSPECTIVA NEOLIBERAL AUTÓCTONA

Entre las organizaciones que destinaron más esfuerzos a pronunciarse sobre diagnósticos y propuestas, la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL, en adelante) fue de las más reconocidas, caracterizada por una gran claridad del sentido de la propuesta.

En el trabajo “Una Educación Para el Siglo XXI, Propuesta de Reforma”, publicada en el año 2000, diagnostica que

las falencias educativas tienen un elevado porcentaje de explicación en fallas de diseño del sistema. La falta de exigencia escolar, la declinante calidad del cuerpo docente y la falta de incentivos que dentro de un sistema de planificación estatal enfrentan alumnos, docentes y escuelas, son percibidos como las razones fundamentales para la decadencia educativa. (...) El énfasis en los problemas de oferta se justifica también porque la familia, desinformada y carente de instrumentos para influir el rumbo de la política educativa, ha tenido un protagonismo menor frente a un sistema de planificación estatal dominado por decisiones burocráticas centralizadas e intereses gremiales. La conclusión de este enfoque es la necesidad de modificar el sistema educativo para remover los incentivos perversos para la excelencia educativa.⁹⁸

El punto de partida del diagnóstico serían restricciones inmodificables:

La propuesta que se presenta en este estudio ha tratado de conciliar la prioridad que en él se concede al tema educativo con la realidad de unas finanzas públicas que cada vez tienen menos margen de respuesta para los intereses de la generación joven.⁹⁹

El renunciamiento inicial a atender a los intereses de los jóvenes en nombre de las restricciones monetarias configura la más transparente de las expresiones de una ética de la irresponsabilidad social. Tomando en cuenta que, a la altura histórica de este escrito, los jóvenes pobres e indigentes superaban el 74 % de la población, cabe consignar que la presunta imposibilidad de atender sus demandas más elementales para aplicar con prolijidad una política de ajuste fiscal y de privilegio para las minorías económicas alimentó los costos de un modelo político, económico y social que hizo eclosión un año más tarde.

El documento reconoce no sólo una baja en el rendimiento escolar sino una gran dispersión en el rendimiento entre las escuelas.

⁹⁸ FIEL. *Una educación para el siglo XXI. Propuesta de reforma*. Buenos Aires, 2000, pág. 14, 1ª edición.

⁹⁹ Fiel, *op. cit.*, pág. 15.

Una crítica –y aquí FIEL se distancia del Banco Mundial– es que la reforma operó sobre aspectos formales y no sustanciales:

La reforma de los ciclos educativos en la década del noventa estuvo dirigida particularmente a los aspectos formales del sistema y no atendió objetivos sustanciales.¹⁰⁰

Se sugiere que los cambios referidos a la edad obligatoria, a los cambios curriculares o la medición de la calidad “podrían haberse introducido sin cambiar la estructura de la educación” (p. 20). Se marca que el cambio formal se produjo tanto para postergar la diversificación del sistema luego de los quince años y el reemplazo por áreas en el tercer ciclo, ambos cambios “de dudosa justificación”. La crítica velada a las energías de algunas modificaciones (aquí, el cambio de estructura, la diversificación de trayectos y la conversión de disciplinas en áreas es puesto en entredicho) se complementa con observaciones sobre los tiempos de adecuación requeridos para el logro exitoso de los objetivos.

Se critican también los Contenidos Básicos Comunes, por propender a una dispersión regional que impide la estandarización de la evaluación de calidad. En convergencia, se objeta que contextualizar los aprendizajes va en detrimento de la cultura del esfuerzo, y que la promoción automática no contribuye a mejorar los resultados.

También se marca el incumplimiento de la obligatoriedad, y la dispersión de horas y días de clase. Un factor relevante es, para FIEL, las “huelgas y el ausentismo” en que incurren los trabajadores de la educación.

En todo caso, queda claro que “la idea de que la medición de la calidad externa sea un instrumento central de la política educativa, no está aún establecida en nuestro país” (p. 21).

El gasto por alumno expresa la ineficiencia del sistema: en términos del PBI, este indicador es el más bajo en comparación con otros países desarrollados. Las conclusiones a las que llega el informe es que hay un exceso del personal docente, expresado en la baja relación docente-alumnos lo cual presiona hacia abajo el salario. La segunda es la falta de los gobiernos provinciales, al no otorgarle la prioridad necesaria a los gastos en educación.

Hay largos párrafos destinados a culpabilizar a los docentes por la crisis.

Una vez que se insinúan las primeras críticas, aparece el núcleo de sentido de la propuesta: profundizar las políticas mercantilizadoras. Claramente, la salida vuelve a plantearse en términos de mercado:

¹⁰⁰ Fiel, *op. cit.*, pág. 20.

La ineficiencia se origina en la ausencia de competencia entre escuelas y en la falta de incentivos para ahorrar recursos. (...) Un sistema en el que las escuelas no compiten sobre la base de la calidad, en el que las instituciones deficientes no se achican o desaparecen y las buenas escuelas no se expanden, está condenado a la ineficiencia y al fracaso (p. 28).

Más adelante se completa con la idea de que los docentes juegan un papel central en la calidad educativa, y que deben propiciarse cambios para estimular la competencia inherente a la lógica de mercado:

Los docentes deben estar motivados con sistemas remunerativos que premien la capacidad y el esfuerzo y no tengan acceso a privilegios que incentivan la desidia laboral. Las escuelas deben estar forzadas a competir en un mercado libre, a través de la mejora de sus resultados educativos, para lo cual deben renovar y mejorar continuamente sus planteles docentes y hacer un uso eficiente de sus recursos económicos (p. 34).

Esta formulación se da de bruce con una afirmación posterior que reclama “una educación de calidad para todos”, ya que la lógica del mercado se monta sobre la competencia, competencia a partir de la cual ganadores (los menos) y perdedores (los más) van configurando logros diferenciales.

La crisis se resuelve con el estímulo a la cultura del esfuerzo y la responsabilidad, estableciendo premios y castigos académicos a estudiantes. También se llama a atender a la diversidad pero desde un lugar clasista: recorridos diferenciales para quienes no estén a la altura de la *normalidad* que deriven a un circuito terminal de formación para el empleo.

Complementariamente, se propone una política de segmentación de la política educativa según el nivel educativo: “La aplicación generalizada de la gratuidad educativa para todos los sectores y para todos los segmentos educativos, es una fuente de desperdicios de recursos fiscales, ineficiencia económica e inequidad distributiva” (p. 33). Se proponen criterios de focalización sobre sectores y segmentos que ameriten una intervención específica.

El financiamiento debe orientarse a la demanda, es decir, según la cantidad de alumnos de las escuelas. Las de mayor excelencia, se presuponen que captarán más matrícula y las de menor calidad se irán vaciando paulatinamente, obligando la competencia a mejorar sus estándares o a cerrar sus puertas.

Se proponen tres tipos de instituciones escolares: las escuelas públicas autónomas, las escuelas públicas de administración privada y las escuelas privadas reguladas.

También se recomiendan reformulaciones en las condiciones laborales docentes y en su formación, orientada en la misma dirección mercantilista.

Como veremos –no profundizamos aquí la propuesta de FIEL ya que excede los límites de este trabajo– la línea de análisis, diagnósticos y alternativas se enmarcan en la misma visión mercantilista del Banco Mundial.

Existen otras propuestas de fundaciones en un mismo sentido, pero entendemos que con esta ejemplificación queda claro el modo en que las usinas neoliberales vernáculas sostuvieron una misma línea que los Organismos Internacionales, generando críticas que apuntan a profundizar el camino iniciado por la Transformación Educativa encuadrada en la Ley Federal de Educación.

III- LAS OPOSICIONES A LA REFORMA: ENTRE LA RESISTENCIA Y LA CONTRAHEGEMONÍA

DESDE DÓNDE SE PRODUCE LA RESISTENCIA

Los sindicatos docentes fueron, en el período que estamos analizando, actores protagónicos en la reforma educativa.

Las resistencias posibles como respuesta al ejercicio del poder reconocen una gran diversidad condicionada por las relaciones de fuerza, las tradiciones, los grados de desarrollo de la organización de la lucha, sus efectos concretos de poder y contrapoder.

Las imposiciones del Estado, a través de viejos y nuevos dispositivos de poder y de saber, operaron como núcleos de regulación y control que, como tales, fueron resistidos por los docentes.

Una cuestión desafiante es pensar sobre las características de esta resistencia, sus diversos niveles de estructuración, su carácter defensivo-conservador o los ensayos ofensivos-transformadores. Dicho de otra manera, la oposición a la reforma educativa se operó a menudo –las más de las veces– reivindicando un pasado idealizado, y a través de la negativa a operar las transformaciones *inducidas* desde la cúspide a través de las medidas de política educativa.

De modo divergente, en otros casos se ensayaron respuestas que, sosteniendo el antagonismo con la propuesta neoliberal, desarrollaron una crítica simultánea hacia las prácticas del modelo tradicional de instrucción pública, imaginando alternativas contrahegemónicas.

Como se señaló desde el inicio, hubo una diversidad importante de organizaciones sindicales que protagonizaron acciones de contestación a la reforma.

CTERA, que en los inicios de la Ley tuvo posiciones vacilantes,¹⁰¹ se convirtió en caja de resonancia de las prácticas resistentes que encarnaron diversos de sus sindicatos de base.¹⁰² La misma Confederación Docente desarrolló instancias de deliberación y producción crítico de conocimiento sobre la Reforma Educativa, convocando a miembros de la comunidad educativa a volcar sus puntos de vista en encuentros, congresos y publicaciones.

Varios de sus sindicatos de base se destacaron por acciones sostenidas de oposición a la aplicación de la reforma, como ocurrió –por citar sólo unos pocos ejemplos– con la Asociación de Maestros y Profesores de La Rioja, la Asociación de Trabajadores de la Educación del Neuquén, de modo más vacilante por el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires.

Por fuera de la CTERA hubo, a su vez, organizaciones que pusieron en las calles y la escuela sus resistencias a la Transformación Educativas.

De todas ellas seleccionamos especialmente a quienes estuvieron en la conducción del sindicato ADEMYS –que agrupa a docentes de los niveles medio y superior en la Ciudad de Buenos Aires– a lo largo de la década del noventa, en que se sancionó la Ley Federal de Educación y se avanzó más en la aplicación de sus regulaciones.

El punto de vista reflejado en las entrevistas –que tiene matices significativos– expresa una porción del colectivo ocupacional docente.

No nos interesaba, de todos modos, reflejar la situación de la totalidad de los trabajadores de la educación a través de muestras sino relevar el punto

¹⁰¹ Un ejemplo en este sentido es la nota publicada en Página 12 el viernes 23 de abril de 1993, con la firma de Mary Sánchez, Secretaria General de la CTERA. La columna se titula "Una ley con tres patas". Se afirma allí que: "La Ley de Educación llena un vacío legislativo muy grande. Sin ser perfecta, es un avance importante respecto de lo que el Gobierno trató de sancionar el año pasado con el consenso unánime de los legisladores y que en realidad concretaba la privatización del sistema educativo. La nueva ley contempla algunos beneficios para los trabajadores de la educación, que por primera vez se establecen en una norma legal, y se refieren al control y prevención de la salud. Pone énfasis en las condiciones en que debe desarrollarse la tarea educativa". Reivindica "que se incorpore el sistema de becas y que se establezca con claridad una asistencialidad mayor para que el sistema educativo se desenvuelva...", y rescata una presunta participación "en la elaboración del sistema curricular, con el sistema nacional de evaluación y con la formación y capacitación docente". Luego critica algunas cuestiones (básicamente ligadas a la cuestión presupuestaria y al pedido de que el Consejo Federal tenga funciones legislativas y de ordenamiento), dejando entonces la idea de una suerte de aprobación crítica y una expectativa cierta en las bondades de la norma sancionada.

¹⁰² Mientras está en proceso de edición este libro, se publicó *Las reformas educativas en el cono sur. Un balance crítico*. AA. VV. Clacso, Buenos Aires, abril 2005, 1ª edición. Este trabajo, editado por Clacso, contiene una investigación colectiva de sindicatos docentes de Brasil, Uruguay, Chile y Argentina con participación del Laboratorio de Políticas Públicas. La CTERA allí denuncia con claridad el carácter regresivo de las políticas educativas neoliberales asumiendo en ese discurso una posición clara de confrontación al analizar las consecuencias de la Transformación Educativa.

de vista de quienes desarrollaron una oposición más sistemática y argumentada a la política educativa implementada en ese período.

Queda pendiente aún la tarea de sistematizar el conjunto de acciones de resistencia y contrahegemonía que se desplegaron en el tumultuoso fin de siglo.

Entre los dirigentes de ADEMYS encontramos referencias a ambas actitudes (quienes reivindican acríticamente el pasado y quienes buscan una alternativa diferenciadora del presente neoliberal y del modelo tradicional de *instrucción pública*). Los fragmentos de entrevistas corresponden a un trabajo de campo realizado en los últimos meses del año 2001, e involucran a 19 de los veinte dirigentes del sindicato que estuvieron o pasaron desde inicios de los noventa hasta el estallido de diciembre de 2001. Se reflejan sobre la tensión entre estos modos de resistir. Veamos algunos de los tópicos reseñados por los entrevistados.

– *Crisis y necesidad de transformar: debates sobre los sentidos de la reforma*

Un primer elemento relevado por los dirigentes sindicales remite al reconocimiento de una crisis y a la necesidad de pensar los desafíos planteados.

Una de las intervenciones reflexiona lúcidamente acerca de los cambios que la escuela debe pensar en un contexto de turbulencias. Dar la clave para comprender el mundo, sus cambios; dar herramientas para tener dominio sobre la realidad. La posibilidad de la lectura crítica aparece como un punto para una educación liberadora:

Me parece que hay muchas cosas que la escuela pública tiene también que revisar. No es solamente la defensa del derecho a la educación, que eso sí es inalienable, insoslayable como derecho, sino también el derecho se ve amenazado si no se le facilita una actualización: el mundo, aunque no nos gusta, y no nos gusta en serio, a mí no me gustan estos cambios, se ha modificado. Y frente a esas modificaciones hay que posicionarse críticamente. (...) Tratar de dominar esos medios de hoy, en todos los ámbitos, el científico, está la clonación. ¿Qué papel tiene la escuela frente a eso? (...) No sirve solamente defender a la escuela pública, al viejo sistema. Me parece que hay que producir una actualización (dirigente de ADEMYS).

Los desafíos planteados proponen que la educación que debe promoverse una lectura crítica de la realidad.

Otras intervenciones, en un sentido convergente, reconocen la existencia de una crisis preexistente del sistema educativo que requiere una respuesta. Al menos en los planos del discurso, se admite que esta crisis exigía y exige respuestas pero se objeta que la salida neoliberal sea la única posible:

Este estar en contra de la Ley Federal no era una postura de inmovilidad, de no creer en los cambios, porque, bueno, nosotros tenemos con claridad que

el país no tuvo legislación educativa, más o menos profunda, en los últimos cien años. (...) Nosotros pensamos que realmente tenía que trabajarse una ley general que abarcara todo el sistema y que incluyera todas las cuestiones que hacen al rol docente, las remuneraciones, los contenidos... Bueno, todo lo que hace a la inclusión de una ley (dirigente de ADEMYS).

La reforma se asociaba, en la lectura de una de las personas entrevistadas, con una **modernización pendiente**:

Porque vos no podés mantener un discurso ideológico del siglo diecinueve, de principios del siglo veinte, para defender la existencia de una escuela del siglo veintiuno (dirigente de ADEMYS).

El diagnóstico de la crisis –centrado aquí en la escuela media– es, en una de las miradas, concluyente, condenatorio. Las escuelas medias de Provincia de Buenos Aires –aunque para otros, las de la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires también– se tornan indefendibles para algunas de las voces que analizan la cuestión. En la consideración del fracaso de la educación en la escuela, aparecen aquí factores más vinculados a la cuestión económica y social como reflejo de las políticas públicas: la pobreza, la falta de recursos, etc.

¿Quién podía defender las escuelas de provincia? Si todos sabemos que eran bastante malas. Qué maestro de provincia iba a decir: ‘porque debemos defender nuestra institución que ha tenido tantos logros, seguía sacando chicos tan educados’, eso no era así. Provincia tiene malas escuelas, alumnos mal preparados, pobreza, falta de recursos (dirigente de ADEMYS).

Esta mirada ya comienza a plantear una causalidad divergente de los diagnósticos del Banco. La calidad educativa está indiscutiblemente asociada al modelo económico social, a los niveles reales del financiamiento para el conjunto del sistema.

Segundo, el conservadurismo curricular que implica que no se han modificado ni los currículos ni las disciplinas establecidas desde fines del siglo XIX. Las modificaciones son producto del esfuerzo de la cooperativa, pero no se aseguran los nuevos aprendizajes desde la política pública educativa:

Es cierto: la calidad de la escuela de la Ciudad de Buenos Aires es mejor que otras escuelas, comparada con la escuela media de Jujuy, pero no jorobemos, la escuela media es mala. (...) La escuela ha estado olvidada. La escuela no tiene formación desde la década del cincuenta, no tiene capacitación, no tiene nada, no se ha hecho nada por salvarla. Los programas son del siglo XIX. No hay cambio de currículo: vos estudiás computación en la escuela media porque te lo paga la cooperativa. Pero no porque lo pague la Nación ni la Ciudad (dirigente de ADEMYS).

– *Notas de contexto: elementos para balancear sentido y efectos de la Transformación Educativa*

Las voces relevadas incorporan las variables del contexto apuntalando una lectura dialéctica que permite ver a la reforma educativa como parte de un sistema y de un modelo que establece puentes con la educación. La economía, la política, la cultura realmente existentes se imbricaron con la educación dando cuenta de procesos complejos pero de efectos inequívocos.

El contraste con la mirada del Banco Mundial es interesante: mientras que en el organismo financiero se revela como alentador el alineamiento de la reforma con el modelo neoliberal, los docentes marcan la imposibilidad de operar esta y cualquier reforma dados los efectos devastadores del mismo modelo neoliberal.

Esta reforma fue parte –en las perspectivas analizadas– de un modelo que reconfiguró el orden social incrementando en todos los niveles la brecha de la desigualdad, la expansión de pobreza viejas y nuevas, amparando el privilegio y la impunidad. El contexto parece haber tenido una fuerte incidencia sobre la vida de la educación pública. Este escenario, pleno de violencias estructurales, culturales, institucionales parecen haber incidido de múltiples formas en la vida de las instituciones educativas.

No vamos a negar que están impactando otras razones: la precarización de las condiciones de vida, la pérdida de trabajo, la pérdida de identidad del varón frente al sustento familiar... (dirigente de ADEMYS).

Yo creo que se fue agudizando (el problema de -nota nuestra) las relaciones vinculares en las escuelas. Primero empieza a haber un cambio en la sociedad, y eso implica directamente un cambio en los chicos, en los adolescentes, qué se yo. Era raro llegar a una escuela y encontrar a cuatro, cinco pibes mamados en la puerta y empezó a ser ya una costumbre (dirigente de ADEMYS).

También lo que se observa es en los chicos una gran impaciencia... a veces hasta yo diría que los docentes manifiestan agresividad y es por lo diario, lo cotidiano presiona demasiado (dirigente de ADEMYS).

Las promesas del discurso sobre una reforma que tiene lugar para todos se estrelló –en la perspectiva de los dirigentes sindicales– una y otra vez con las realidades concretas que operan en sentido inverso:

Los chicos de todos los niveles –primario, secundario, terciario y creo que también universitario– padecen una presión permanente por la falta de trabajo, padecen también los problemas familiares que tienen, los problemas de desocupación de sus familias, las desintegraciones familiares a costa de lo socioeconómico... Lo socioeconómico hace que las familias tengan todos esos problemas y los chicos tengan que interrumpir su escolaridad, terminar a la noche, no terminar, abandonar, no conseguir trabajo... Esa preocupación también (está presente-nota nuestra) porque nosotros no sólo tomamos en cuenta los derechos de los docentes sino también los derechos de los alumnos (dirigente de ADEMYS).

La perspectiva dominante estructura un discurso que abre dos imaginarios sobre el sistema educativo. Frente a la idea de la *calidad* como meta, aparecen referencias a los sectores populares y al papel de contención de la escuela.

Si bien los intelectuales orgánicos de la Reforma –portadores en muchos casos de trayectorias en diversas organizaciones de izquierda– jamás sostuvieron como propias las propuestas privatizadoras, sí asumieron en modo explícito el papel de las políticas focalizadas como una estrategia de contención.

En este marco, fue oficialmente defendida la implementación de redes vinculadas a planes asistenciales que resolverían la detección de jóvenes brillantes –pero pobres– que a través de becas podrían avanzar en el sistema educativo.

Las críticas a esta propuesta de *salvar a los mejores* apuntan contra las implementaciones reales de esta propuesta, que en términos de los entrevistados fracasaron a partir de la ineficiencia en la resolución práctica de las mismas. Aparecen ejemplos en este sentido:

También (...) el riesgo país, que más que números a mí siempre me suena que son chicos y son posibilidades y talentos desperdiciados. Una de mis hijas, la menor, trabajó varios años en villa. Allí había un chico brillante, tan brillante que incluso tenía que buscar en Internet preguntas que él le hacía, de astronomía y demás.... Lo fueron a anotar en la escuela media más cercana a la zona de la villa 1-11-14 (...) y poco tiempo después dejó. No por problema de la escuela ni mucho menos, pero, por ejemplo, las becas salieron en agosto. ¿Qué hicieron los chicos, qué hicieron con las becas? Se compraron un aparato de audio, sí, porque ya los libros no tenían sentido. Son esas cosas... las becas salieron, sí, pero salieron en el momento en que los chicos ya no las necesitaban (dirigente de ADEMYS).

Las relaciones entre formación y empleo constituyen –como vimos– un elemento sustancial del discurso neoliberal. Una demanda expresa –señalada por el Banco Mundial– tiene que ver con la insuficiencia de las instituciones educativas en materia de formación para el empleo.

Frente a los discursos abstractos de las voces oficiales, los dirigentes traen aquí también la perspectiva de las realidades concretas. Así, se marca que lo que la mirada oficial no discute tiene que ver con el modelo económico puesto en marcha desde la dictadura en los setenta y profundizada en la década del noventa.

La perspectiva de un discurso que pide una educación supeditada a la producción de un país cuya economía se centró durante décadas en la economía especulativa y las ganancias fáciles para la fracción más parasitaria de la clase dominante, es denunciada en algunas intervenciones. En este sentido, una crítica que aparece se refiere a qué educación para qué empleo en un país

modelado como *armadero*, sin industrias propias. La pregunta se centra en poner en discusión la escuela para la producción cuando el propio modelo productivo aparece como inviable.

Cuando el objetivo del país es ser un país solamente administrador, consumista y de servicios donde la industria se destrozó totalmente, un país con gran cantidad de costas sin astilleros, sin industria naval, ni marina mercante... es decir, la industria pesada cerrada, los yacimientos cerrados, entonces claro... está bien que a la educación... no es que la educación se tenga que caer, se cae el proyecto de país, y el gobierno tiene otro. Y entonces, obvio, la ley que ellos ponen de educación no es una ley que nosotros queremos pelear (dirigente de ADEMYS).

En otro orden, hace ya tiempo que Braverman, en su libro *Trabajo y capital monopolista*, dio cuenta de algunas falacias sostenidas en el discurso oficial, con ecos muy fuertes en la Teoría del Capital Humano: que el desarrollo tecnológico aplicado a la producción requeriría de mayores competencias y saberes de los trabajadores. Braverman¹⁰³, que hace en los setenta un estudio detallado de las innovaciones de tecnología, de procesos productivos y de productos define una tendencia dual. Por un lado –y en forma mayoritaria dentro del campo laboral–, el desarrollo tecnológico facilita las tareas y las simplifica, banalizando así los puestos de trabajo. Una segunda tendencia, contradictoria a la anterior, y que da lugar a una nueva aristocracia obrera, genera una minoría de puestos que requieren mayor calificación. Hay también procesos mixtos de descualificación y recualificación, como ocurrió con la reforma educativa y el trabajo docente, cuyo análisis nos excede aquí.

Nos importa resumir aquí que en las economías dominantes el desarrollo tecnológico no incidió en la complejidad de la tarea en la mayoría de los casos, y que en tal sentido este supuesto fuerte de la teoría del capital humano está empíricamente refutado.

El tema adquiere nueva vigencia porque en los discursos oficiales se vuelven a retomar viejos argumentos de la década del sesenta –en contextos muy distintos– sobre el valor de la educación para asegurar el crecimiento económico nacional e individual. En las nuevas condiciones, emerge el concepto de *empleabilidad* que induce una doble transferencia de la economía a la educación.

En primer término, el sistema educativo y sus instituciones pasan a ser responsables de dotar de instrumentos para que los estudiantes se conviertan en personas *empleables* en los mercados de trabajo. En segundo lugar, es el propio estudiante quién, dependiendo de su capacitación (y por tanto –en los términos de la ideología del capital humano– de su productividad) podrá o no

¹⁰³ Braverman, Harry. *Trabajo y capital monopolista. La degradación del trabajo en el siglo XX*. Editorial Nuestro Tiempo, México, 1982, 5ª edición en español.

conseguir el preciado empleo en unas economías destinadas a reducir sustancialmente los niveles de empleo.¹⁰⁴

– *Sobre los modos de implementación: un estilo autoritario*

Y nos importa también retomar el planteo de la dirigente que sugiere que para una economía-armadero la discusión sobre la formación para el trabajo adquiere ribetes cínicos.

Otras críticas referidas al proceso de reforma remiten a una modalidad de forma por la cual se avanzó en la Transformación Educativa. Se destaca la referencia al **carácter vertical** de la implementación, estructurando el cambio de arriba hacia abajo. Así, se plantea que habría que haber formado a dos o tres generaciones de profesores en los cambios impuestos, desarrollar el proceso de modo participativo. Y no sólo con los docentes, se agrega, sino también con intervención de padres, la comunidad.

Nosotros nos opusimos (a la Ley Federal) por muchas cosas: la primera, porque fue una ley inconulta (...) ese fue el primer motivo de la oposición, digamos, la verdadera participación, la falta de una participación real (dirigente de ADEMYS).

La política desde el Estado central no vaciló en utilizar formas de presión muy parecidas a la lógica del chantaje:

Aquellas jurisdicciones que la aceptaron (la Ley Federal –aclaración nuestra) recibirían porciones fijas para llevar adelante lo que se llamó el Plan Social; y en cambio las jurisdicciones que no suscribieron no lo iban a recibir o no recibieron (dirigente de ADEMYS).

El autoritarismo indicado fue parte de una dinámica enunciada como caótica:

Estoy en un instituto terciario de formación docente (...) Y yo creo que la transformación, por lo que he charlado con compañeros de trabajo, ha sido caótica. Con marchas y contramarchas (dirigente de ADEMYS).

Algunas miradas proponen una comparación con el pasado. En una noción ciertamente nostálgica de aquel pasado prerreformista, se señala que, mientras antes todo estaba en manos del Estado –y este elemento es valorado positivamente–, buena parte de funciones ahora dependerán de la cooperadora en un proceso que, a la par que expresa una privatización encubierta, va a generar el efecto de profundizar la desigualdad:

Antes, la educación, el Ministerio, tenía completo el paquete. Es decir: tenía la parte de maestranza, tenía la parte docente, la administración, todo

¹⁰⁴ Ver Frigotto, Gaudencio. *La productividad de la escuela improductiva: un (re)examen de las relaciones entre educación y estructura económico-social capitalista*. Miño y Dávila-IICE, Buenos Aires, 1998, 1ª edición en castellano. También es importante el desarrollo del tema en Andrade Oliveira, Dalila, *Educación Básica: gestión del trabajo y la pobreza*. Editorial Vozes, Petrópolis, 2000. Brasil.

era un conjunto; y la cooperadora era el padre acercándose a la escuela para colaborar con la escuela y colaborar en aquello que, digamos, era un extra. En este momento no, la parte de la limpieza la tiene que tener la cooperadora, los elementos de laboratorio también, entonces estamos privatizando, solapadamente, la educación, porque aquél que tiene padres que puedan aportar, la escuela va a tener un funcionamiento y aquél que no tiene esa capacidad, va a tener otro funcionamiento (dirigente de ADEMYS).

– *Reforma y privatización*

La *privatización* es señalada como un fenómeno que se expresa de distintas maneras. Una, a través de la desresponsabilización del Estado en la prestación de la educación y depositando por tanto la carga en los individuos y las familias. Segundo, a través de la subordinación de la educación sistemática a los requerimientos inmediatos de la producción capitalista. Los entrevistados lo plantean con claridad: en su perspectiva, la política cuyo marco legal es la Ley Federal de Educación apunta a adecuar los planes de estudio a las necesidades de las empresas patrocinantes.

Los testimonios relevados son elocuentes. A propósito de la desresponsabilización del Estado en la prestación de la educación se señala que:

Los aspectos negativos, fundamentalmente la ideología que la sustenta, se centran en la desresponsabilización del Estado. O sea, la Ley Federal de Educación dice que la primera responsabilidad es de la familia y no del Estado (dirigente de ADEMYS).

Es criticado –como contrapartida de la afirmación anterior– el desplazamiento de la educación enunciado como derecho de ciudadanía, ligado a la reivindicación histórica de la educación pública en nuestro país (cuanto menos, de sus enunciados). Así, los dirigentes nos recuerdan el artículo primero de la Ley Federal en el cual se entiende a la educación no en cuanto derecho sino como “bien social”. Este elemento es destacado en las intervenciones como una definición que acota las responsabilidades del Estado.

Otro aspecto denunciado se refiere a los modos de subordinación educativa a los requerimientos de la producción capitalista. Una subordinación lisa y llana que, sin embargo, fracasó. La recurrencia a la posibilidad de subordinar la educación a los requerimientos de los mercados laborales fue un argumento de peso entre los defensores de la reforma. Sin embargo, sus efectos reales estuvieron muy lejos de satisfacer los intereses no sólo de los estudiantes y sus familias, sino de las propias empresas.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Los proyectos en danza sobre la reformulación de la Educación Técnica dan cuenta de un efecto de la aplicación de la Ley Federal: la destrucción de la escuela técnica. En tal contexto, se intenta por vía de este debate legislativo subsanar las consecuencias de esta ley en el plano de la formación para el empleo.

Una última referencia a la privatización tiene que ver con la capacidad de adecuarse a las nuevas regulaciones por parte del sector privado. Así, el cambio de estructura, cuyas críticas enunciamos más adelante, encontró a la escuela privada en mejores condiciones de afrontar dicha modificación. En este sentido, la mejor adecuación de la privada al cambio opera como una característica privatizadora de la reforma educativa, según la perspectiva de los dirigentes.

– *La descentralización educativa*

Otra de las observaciones de los dirigentes sindicales docentes estuvo dirigida a las propuestas de descentralización, haciendo foco en el modo particular en que dicha descentralización fue pensada e implementada. En esta perspectiva, tal descentralización tendría como resultado dar respuesta a las preocupaciones de cada región. Sin embargo, detrás de esas declaraciones, se ocultaban otras intenciones inconfesables:

Supuestamente, uno de los elementos de la transformación era la descentralización y la regionalización de acuerdo a las necesidades, deseos, pautas de la comunidad o de la región (...) pero en realidad era tirarle el muerto a esas regiones (...) que se hicieran cargo ellos del aspecto educativo. Cómo será, que muchas veces la Nación había prometido fondos para la implementación, y casi nunca vinieron o fueron desviados (dirigente de ADEMYS).

Uno de los posibles efectos de esta descentralización sería la reproducción ampliada de la desigualdad, dados los contextos materiales y simbólicos heterogéneos existentes así como los recursos diferenciales a los que cada institución tendría acceso:

la descentralización tiende a la creación de escuelas ricas y escuelas pobres según si la escuela en tanto inicial, primaria, secundaria, técnica, media, artística o cualquier escuela está en la Recoleta –y ahí tendría el apoyo de la Fundación Constantini, del Malva (...)-, mientras que la escuela de Villa Lugano que educa a morochitos que no tienen para comprar zapatos, no va a conseguir apoyo de nadie y vamos a tener el problema de las desigualdades tremendas según los barrios en que estén instaladas. La Ley Federal al descentralizar la enseñanza contribuye a la aparición de escuelas de dos tipos: la escuela pobre, la escuela rica. Y dentro de la provincia (...) está muy instalado. Bueno, contra eso luchamos (dirigente de ADEMYS).

En otro aspecto, la descentralización –en clave neoliberal– intentaría profundizarse a través de procesos de municipalización del sistema, lo cual impactará responsabilizando a las comunidades por la suerte de las instituciones educativas. Un testimonio señala que la crítica se inició con la sanción de la Ley de Transferencia, a partir de la cual

la preocupación fundamental era lo que iba a significar la transferencia, utilizando como referencia al modelo chileno, podía llegar hasta la mu-

municipalización si no había resistencia. Había muchas señales claras porque eso venía de muchos materiales que se habían publicado desde la época del Congreso Pedagógico; por ejemplo, la revista del Consudec¹⁰⁶ de municipalizar, comunitarizar las escuelas y la preocupación, sobre todo, con el nivel terciario.

En convergencia con esta propuesta, se evalúan los riesgos de la implementación de la autonomía entendida como recurso de mercado. Esta direccionalidad es también cuestionada por las voces de los dirigentes sindicales. Como la descentralización, es un nuevo ejemplo del modo en que la Nueva Derecha se apropia de banderas históricas de las tradiciones humanistas y las convierte en herramientas para promover la acumulación de capital y la consolidación de un conformismo resignado a las reglas de juego impuestas por el neoliberalismo.

Desde aquí es puesta en cuestión la propuesta oficial de *autonomía escolar*. Una primera referencia tiene que ver con la desarticulación del conjunto del sistema

En segundo lugar se menciona que, más allá de la retórica, no se aseguran las condiciones mínimas para impulsar los promocionados proyectos educativos institucionales. En unos casos, porque las propuestas elaboradas por los propios docentes no reciben respuesta (“quedan perdidos”). En otros, se compromete el pago de horas para esas tareas, y en algunos casos no se cumple, con lo cual se genera una dinámica de reclamos y malestar.

A contramano del discurso oficial de la *calidad para todos y la equidad* se denuncia la existencia de situaciones que consolidan el carácter clausista del sistema educativo con el avance de la Transformación Educativa:

Las aulas tienen que ser aulas pequeñas, en donde vos tenés una zona bilingüe, con problemas de inmigración y heterogénea, una zona con problemas de integración. Para eso necesitás tener aulas chiquitas, para que teniendo pocos alumnos el docente pueda realmente rever y darle una oportunidad positiva a cada alumno. Pero no, las aulas son de sesenta, son de cincuenta, y cuánto más conflictiva es la zona, más grande es la población que está por cada aula. Entonces es imposible lograr algo (dirigente de ADEMYS).

En rigor, esta aclaración describe un fenómeno histórico, de concentración de alumnos en las escuelas de los sectores populares. Las condiciones del contexto y las novedades de la reforma parecen agudizar este proceso.

¹⁰⁶ Consejo Superior de Educación Católica; entidad de fuerte incidencia en Argentina en la definición de política educativa.

– *Significados y efectos del cambio de estructura académica*

De modo complementario, se señala que transformación de la estructura académica tradicional en los niveles de inicial, primaria, secundaria y superior y su reconfiguración ahora en inicial, Educación General Básica, Polimodal y Superior trajo aparejada una serie de cuestionamientos, tanto en relación a sus fundamentos como a su implementación.

Un primer aspecto enunciado es la existencia de una dinámica anárquica:

En la provincia de Buenos Aires se vio perfectamente con esto del EGB 3, completamente desconectado bajo ninguna dirección, es una anarquía total, nadie se hace cargo, ni de esos chicos ni de esos docentes, nadie, realmente (dirigente de ADEMYS).

Por otro lado, se remarca que esta política generó mayor desigualdad de logro, al no asegurar la continuidad de los niños y jóvenes en el sistema educativo:

Cuando uno hizo el análisis de la Ley Federal, (...) iba a una escuela que era la EGB 3, una escuela intermedia (...) que era un tragadero de alumnos que evitaba que hubiera una continuidad entre primaria y universidad. Que nos aproximábamos más a un modelo en el cual se daba una educación, se pone una escuela donde se pierde la mayor parte de los alumnos y quedan unos pocos para llegar a la Universidad (dirigente de ADEMYS).

En esta mirada se apunta centralmente al modo en que la implementación del cambio de estructura, la creciente fragmentación de la estructura académica, tiene como consecuencia previsible la amplificación del fracaso escolar.

Otro aspecto complejo es la coexistencia de niños y jóvenes que estaban atravesando diversas etapas evolutivas:

nosotros decíamos que (...) iba a afectar en lo siguiente: que iba a haber problemas para la convivencia de los chicos, indudable: que chicos de seis años convivan con chicos de dieciséis años es un problema (dirigente de ADEMYS).

Otros análisis retomaron fuertemente el tema del cambio de estructura académica, desde otros lugares. Uno primero fue –con cautela– la reivindicación de la propuesta histórica de la escuela secundaria:

La crítica fundamental a la ley fue sobre todo en el nivel secundario y cómo el arsenal de argumentos que hoy se usan acerca de que el nivel medio está agotado –cosa que en realidad es cierta hasta cierto punto–, en realidad nuestra argumentación fue que históricamente la Argentina había tenido uno de los mejores niveles secundarios en cuanto a posibilidades de propuesta, no así de implementación real (dirigente de ADEMYS).

Entre las críticas al cambio de estructura se explicita la desarticulación –se enuncia en términos de *destrucción*– tanto de la escuela técnica, la escuela artística y adultos.

la estructuración de los polimodales fue para nosotros lo más perverso que podía pasar como propuesta educativa, porque destruía la escuela técnica, la escuela artística (dirigente de ADEMYS).

Educación de adultos (...) quedó como un apartado especial. ¿Y no es eso una cuestión política? ¿Que el adulto, el trabajador, quede en un apartado especial y no darle la importancia como merece el nivel medio de los adolescentes? (dirigente de ADEMYS).

La Ley Federal atenta también contra estructura tradicional de las escuelas normales:

A ver si entendemos: la Ley Federal está estratificada, pero hay escuelas que han sido transversales. La normal era formadora de maestros, y es una escuela transversal de hecho. Es una escuela que tiene jardín de infantes, porque tiene un profesorado de jardín de infantes en la misma escuela; una escuela que tiene primaria, porque tiene un profesorado de primaria en la misma escuela; y una escuela que tiene secundaria, porque tenía profesorado de secundaria en la misma escuela, hasta que se lo quitaron y se lo dieron únicamente al Instituto del Profesorado. Entonces, aquella tradición de una escuela muy antigua crea un espíritu de cuerpo que por más golpeado que esté dice: 'la Ley Federal destruye mi existencia. Mi existencia es sustancial con la ley 1420, directamente. No solamente destruye la 1420 sino mi existencia, la necesidad pedagógica de la existencia de un normal (dirigente de ADEMYS).

En este marco puede entenderse la fuerte resistencia de los terciarios de Capital Federal, pues el cambio de estructura tendría previsible impacto en su funcionamiento.

Otra observación crítica sobre el cambio de estructura tenía que ver con el aprendizaje de la participación:

Otro argumento que no se puede dar en todos los lugares, pero que para mí es muy importante, es que desarticular la enseñanza secundaria en la Argentina era también una forma de desarticular la participación juvenil. Creo que ese colegio secundario con líderes de cuarto y quinto año era muy importante, creo que un nivel primario cuyos chicos mayores son los de catorce es un caos casi imposible de controlar (dirigente de ADEMYS).

Una mirada se centra en las dificultades generadas a nivel de infraestructura provocada por el cambio de estructura:

Entonces (...) qué sentido tiene, por ejemplo, el estar destruyendo escuelas, dividiendo un baño para adolescentes y otro para chicos (dirigente de ADEMYS).

Hay escuelas que están bien, en buenas condiciones edilicias, otra no... Son un verdadero desastre, en cuanto a higiene, en cuanto a... porque destruyeron todo (dirigente de ADEMYS).

– *Miradas sobre algunos de los efectos de la Transformación Educativa*

Desde estos análisis, varias de las intervenciones registran y hacen explícitas las consecuencias de la aplicación de la Transformación Educativa.

Una de las consecuencias es que la Ley convalida y legitima los reclamos históricos de los privados:

legitima a través de una ley todos los beneficios que a lo largo de la historia fueron consiguiendo las escuelas de educación privada; eso fue una construcción de años que está totalmente legitimado a través de la Ley (dirigente de ADEMYS).

En términos de cobertura, la promesa de ampliar la escolaridad obligatoria tuvo una serie de efectos no deseados, como la sala de cuatro y cinco años:

¿Qué pasó en Provincia de Buenos Aires? (...) Para que todos los chicos tengan sala de cinco –que tampoco es realidad– cerraron salas de cuatro, cerraron salas de tres. Porque no es que crearon tanto más (dirigente de ADEMYS).

Otra consecuencia de este corrimiento centrado en la lógica del ajuste se expresa en el cierre de establecimientos o en la ausencia de cobertura tanto en Ciudad de Buenos Aires como en Provincia:

Han cerrado varias escuelas (dirigente de ADEMYS).

En distrito 19 quedan entre 300 y 500 chicos todos los años sin vacante en primer grado, ¡de los que van a buscar vacante! Porque hay papás que ya se cansan y no buscan más. Y son chicos que llegan –claro, después necesitamos al maestro ZAP¹⁰⁷– porque llegan a primer grado nenes con jardín (...) y con ocho años por primera vez en la escuela. Entonces, después hablamos de escuelas bilingües para la Zona Sur. Yo no estoy despreciando la enseñanza del inglés ni de la Informática, pero realmente... ¡Acá hay realidades! (dirigente de ADEMYS).

Los entrevistados señalan el incumplimiento del compromiso presupuestario indicado en el texto de la Ley Federal:

No, en la ley, teóricamente, estaban incluidas: desde el presupuesto –que preveía un incremento (...)– un incremento del presupuesto educativo que no se produjo (dirigente de ADEMYS).

Un aspecto percibido por varios dirigentes estuvo asociado a la idea de que la reforma tuvo impactos diferenciales según la clase o sector social del que hablemos. En rigor, este dato constituye, en un punto, una continuidad: quienes tenían más recursos, estaban en mejores condiciones de demandar

¹⁰⁷ Este programa asistencial educativo –Zona de Atención Prioritaria– se dirige a los sectores más vulnerables de la Ciudad de Buenos Aires e importa algunas innovaciones interesantes.

más y mejor educación. La Transformación Educativa parece inaugurar nuevos fenómenos.

Así, se afirma que hubo un modo específico de redistribución de la matrícula a través del éxodo de los niños y jóvenes de los sectores medios de Provincia de Buenos Aires –donde se aplicó el cambio de estructura– a Ciudad Autónoma de Buenos Aires donde esto último no ocurrió.

La clase baja no tiene capacidad para captar nada, porque está angustiada, no tiene plata, gracias que va a la escuela. Entonces, ¿quién se perjudicó más? La clase baja. La clase media y media baja lo subsanó. ¿Cómo? Mandando a sus chicos a escuelas de Capital, de la periferia de la Capital, las que están cerca de la General Paz y del Riachuelo. La clase pobre se perjudicó, ¿por qué? Le bajó la calidad de su aprendizaje, se limitó el acceso al trabajo y, encima, lo que agarran esas escuelas problemáticas del segundo cinturón: San Fernando, El Talar, Laferrere, Rafael Castillo, José León Suárez... (dirigente de ADEMYS).

IV- ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LOS BALANCES DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

En este capítulo recorrimos dos discursos incompatibles. El esgrimido por los intelectuales orgánicos neoliberales; y el sustentado por una organización sindical que confrontó con las políticas neoderechistas.

La perspectiva neoliberal tiene determinadas preocupaciones, usa ciertos términos, se formula preguntas precisas y construye particulares respuestas en función de un proyecto político educativo orientado a la configuración de sistemas educativos de mercado acompañados de una red asistencial para los *perdedores* del modelo.

Al interior de las perspectivas neoliberales se registran como veremos, algunas diferencias, pero, por otro lado, se observa una misma matriz de pensamiento. El Banco Mundial y Fiel expresaron aquí sus acuerdos y desacuerdos en relación a la aplicación de la Transformación Educativa.

En primer término, coinciden en la direccionalidad de la política y sus valores: el modelo de mercado se presenta como el ideal al cual llegar, y es desde ese ideal desde el que evalúan la marcha de la Transformación Educativa.

Desde el inicio, el Banco Mundial asocia directamente la Transformación Educativa al conjunto de políticas públicas que se desempeñaron en los noventa.

Se expresan conscientes de la ansiedad y oposición que despertó la implementación de la Transformación Educativa y denuncian la obsolescencia de los Institutos de Formación Docente para adecuarse a la reforma. Dichos institutos constituyeron un blanco privilegiado del discurso de la entidad financiera.

Admiten que la aplicación de la reforma no resolvió el nivel esperado de tasa de retención, quedando este punto como una de las asignaturas pendientes.

También explicitan que el sistema educativo no da aún respuesta a las necesidades del aparato productivo, y que es una exigencia avanzar en la formación de recursos humanos empleables.

Admiten, por su parte, que tampoco se pudo reducir la desigualdad social y educativa, y se encuentra cristalizada en un rango amplio de diferencia. La brecha es considerable. En este marco, se enuncia que las provincias carecen de adecuadas estrategias de atención focalizada a la pobreza.

Se reconoce un mejoramiento en la calidad educativa, entendida en este caso como el logro de mejores resultados.

Se insiste en profundizar la autonomía y responsabilización de directores y docentes por los resultados, a la vez que el Proyecto Educativo Institucional se configura como nuevo modo de regulación y control de la vida de las escuelas.

Se promueven expresamente vías de avanzar en la privatización del sistema educativo.

A pesar del reconocimiento de que se profundizó la desigualdad, enuncian que no se cumple con el financiamiento, afirman la desvinculación con la producción y concluyen, finalmente, que puede verse esta realidad como de medio vaso lleno, o medio vacío. Convoca, pues, a continuar la marcha de la Transformación Educativa profundizando las propuestas neoliberales.

FIEL no discrepa en el fondo con el Banco Mundial, pero es más duro con la reforma y en este balance expresa valoraciones distintas.

Por un lado, establece que ha bajado el rendimiento escolar (mientras el Banco asumía su elevación); acusa (¿a quién?) por el no cumplimiento de la obligatoriedad y esgrime que la política se dirigió a aspectos formales y no sustanciales. Una causa de la ineficiencia es la falta de competencia entre las escuelas, y toda acción en este sentido, se sostiene, sí permitiría avanzar en modificaciones sustanciales. A la vez, se critica ácidamente las desigualdades en los rendimientos y la creciente dispersión del sistema, en lo que podría interpretarse como una contradicción, pues la competencia conduce inexorablemente a la desigualdad.

El cambio de estructura es cuestionado porque no diversifica, sino a partir de los quince años, las diferentes trayectorias educativas. FIEL critica la conservación de una estructura *homogénea* y propone una diversificación más temprana, dando precozmente a cada quien "lo que le corresponde". Esta fórmula expresa una raigambre liberal que responsabiliza a cada uno por sus logros y sus fracasos.

Se critican también los Contenidos Básicos Comunes, en el sentido de que su no estandarización impide la diversidad, y se critica el no profundizar la “cultura del esfuerzo y la responsabilidad”. Los planteos liberales tienen un problema a resolver, pues la competencia tiene sentido en función de ofertar bienes equiparables. Esta meta atenta contra la diversificación del modelo curricular. En efecto, comprendida la educación como mercancía, y también como práctica pasible de ser medida y comparada, tiene como requisito una configuración homogénea. Ello permitiría definir *ganadores* y *perdedores*, asignar méritos y distribuir castigos, elaborar un ranking a los fines de que quienes están por debajo se esfuerzan por llegar. Esto hace necesario construir un currículum común a los efectos de establecer comparaciones, midiendo los rendimientos al final de cada ciclo del proceso.

En este modelo que no alcanzó a resolver cambios de relevancia, son particularmente señalados como causantes de la crisis los trabajadores de la educación. Se dedican largos párrafos a fustigar a las huelgas y oposiciones de los docentes. Se plantea la necesidad de reformular las condiciones de trabajo, derogando los estatutos docentes, premiando la eficacia y castigando la falta de esfuerzo y responsabilidad.

En suma, la perspectiva de FIEL es mucho más dura que la del Banco Mundial, y el fondo del reclamo pasa por profundizar el modelo. Dicho requerimiento es planteado –detrás de expresiones más amables– también por el Banco Mundial.

En ambos casos, los estilos convergen no sólo en los fines a los que apuntan sino también en aquello de lo que no se permiten hablar. El silencio sobre las condiciones concretas en que se implantan las políticas educativas, la omisión de los gravísimos cuadros sociales, económicos, culturales y educativos que atraviesan la institución escolar –como efecto de las políticas que ellos mismos promueven– está fuera de la agenda de debate.

El imaginario mercantil también desplaza debates y preocupaciones históricas de la educación argentina, como la posibilidad de democratización del sistema educativo, o las discusiones sobre los modos de producción, distribución y apropiación del conocimiento. El reconocimiento de la diversidad cultural –impugnado por la instrucción pública tradicional– es retomado bajo el lente del mercado. En algún caso se refiere a las poblaciones en las que están las escuelas y la necesidad de diversificar la oferta curricular para atender a los requerimientos del aparato productivo. Frente a la idea de la cultura escolar homogénea que promovía el modelo sarmientino (cultura escolar vivida como imposición por los hijos de inmigrantes, o los niños sobrevivientes del genocidio de sus pueblos originarios), las propuestas neoliberales admiten una mayor flexibilidad, siempre y cuando se garanticen ciertos contenidos mínimos que además hagan comprables a las instituciones, requisito básico para constituir un mercado educativo.

La idea simple de unos conocimientos empaquetados, indiscutibles que se insertan en cerebros atentos y se miden al final del proceso como parte de la competencia por acceder a la *calidad educativa* incide en las miradas sobre el sentido de la educación. Lejos de formar hombres libres –vieja aspiración del liberalismo clásico y desafíos de las construcciones de la izquierda pedagógica– se trata de formar o bien mano de obra disciplinada al servicio de la tasa de ganancia o bien clientes satisfechos en mercados diferenciados del conocimiento –unos para ricos, otros para pobres.

Los efectos de estas propuestas y de esta visión sobre la educación deseable consolida la aceptación acrítica de los saberes sancionados y legitimados por la alianza del poder estatal y el conocimiento experto, la introducción de una lógica basada en la competencia, la omisión a toda discusión sobre los fines y los medios de las prácticas educativas y las relaciones pedagógicas. Implica también la naturalización de la desigualdad –ahora fundada en los grados de eficacia o en las capacidades de aprendientes y enseñantes– y un proceso de enajenación del trabajo docente en un nivel inédito.

Muy otra es la posición de los dirigentes sindicales entrevistados, quienes confrontan no sólo con la política educativa, sino con el modelo neoliberal. Desde un lugar muy distinto, admiten la crisis educativa, aunque se niegan a aceptar que el camino de la reforma neoliberal sea válido ni el único posible.

Se enuncian algunos fenómenos perversos, como la interpelación a la escuela para que forme para el empleo en un contexto en que el empleo es reducido estructuralmente y acompañado por decisiones políticas que conducen a la precarización del mismo.

Criticán el carácter autoritario e inconsulto de la reforma; marcan su tendencia a la amplificación de la desigualdad y su impacto en el deterioro de las condiciones de trabajo docente. La crítica a la descentralización se enmarca en este esquema señalando que se trata de descentralizar los problemas y que uno de los efectos previsibles es más segmentación del sistema educativo.

Es criticada la desresponsabilización del Estado en relación a su obligación inalienable e indelegable de garantizar el derecho a la educación.

El cambio de estructura es denunciado como un movimiento desestabilizador que generó enormes conflictos en el funcionamiento cotidiano del sistema educativo. Se señalan las dificultades edilicias y las preocupaciones dada la conflictiva convivencia entre edades distintas, por el caos y el vértigo generados, por la aparición de nuevos fenómenos y conflictos al interior de la escuela.

Se cuestiona con énfasis el proceso de privatización abierto y encubierto.

Veremos, así, que las miradas de la Nueva Derecha contrastan en más de un sentido con la de la organización sindical abordada.

Este imposible diálogo entre perspectivas antagónicas nos lleva a una reflexión sobre la posibilidad del intercambio entre las posiciones en lucha y a otra sobre la cuestión de la calidad. ¿Cuán posible es poner en debate concepciones antagónicas? El poder político y sus intelectuales en los noventa han desarrollado una estrategia muy inteligente: poner en debate propuestas cerradas, que a lo sumo podían ser modificadas en algunos detalles menores. A este proceso de participación manipulada se lo denominó consenso.¹⁰⁸ En todo caso, la pregunta debe formularse en términos sobre si es posible poner en discusión concepciones incompatibles.

En un mismo sentido, la calidad educativa es un concepto problemático. Mientras que para unos se trata de formar trabajadores disciplinados o clientes satisfechos con su mercancía educativa; para otros hay que conformar ciudadanos plenos que construyan solidariamente un destino común, un mundo digno de ser vivido, de todos, para todos, sin exclusiones.

Desde estas complejidades, quisiéramos pasar a continuación a la sección de aportes teóricos para una agenda educativa socialista.

El capítulo siguiente intenta –a partir de un análisis crítico de las concepciones dominantes sobre la esfera pública– aportar algunas sistematizaciones e ideas para dar la batalla política y cultural para la reformulación de la esfera pública.

Retomaremos desde otras perspectivas los análisis referidos a lo público y lo estatal, para proponer una visión que se inscribe en la tradición emancipatoria de las ciencias sociales críticas.

¹⁰⁸ Es muy interesante el abordaje de este fenómeno en Gentili, Pablo. La falsificación del consenso. Ed. Vozes, Petrópolis, 2001, 2ª edición.

Sección III
Debates sobre lo público y la
educación pública

Capítulo VII

Capitalismo y educación pública¹⁰⁹

UBICACIÓN DEL PROBLEMA

La crisis del capitalismo de bienestar en los setenta y la imposición del neoliberalismo como proyecto de relevo para la continuidad del orden burgués, cuyo carácter orgánico y de alcance mundial viene avanzando con resultados de inédita gravedad, puso en juego una serie de dinámicas que ameritan un análisis revelador de la complejidad y de las posibilidades de desarrollo del orden social vigente, siempre en tránsito.

Las denuncias de los críticos del actual orden acerca de las consecuencias del denominado modelo neoliberal reflejan con claridad los niveles de irresponsabilidad de la clase dominante y sus intelectuales orgánicos. Los trabajos que dan cuenta sobre las injusticias plasmadas en el último cuarto de siglo a lo largo de todas las latitudes –de modos y en ritmos diversos– nos exigen de mayores comentarios en este sentido.¹¹⁰

Por otra parte, cabe señalar aquí que el neoliberalismo, entendido como un proyecto integral, no avanzó en un vacío histórico sino en un campo plagado de resistencias, tensiones, antagonismos desde los discursos y las prácticas que atraviesan el campo económico, político, social, y también educativo. Entre las resistencias que mencionamos es interesante distinguir la existencia fuerte de una posición defensiva que se opone desde una reivindicación nostálgica de los tiempos pretéritos. Unos aires de tristeza por el bienestar perdido atraviesan textos y análisis de quienes, frente al horror neoliberal, encontraron como salida discursiva la posibilidad de reinstalar míticamente un pasado que fue menos injusto, menos desigual, más inclusivo.

De todas las áreas afectadas por este capitalismo depredatorio, nos importa hacer foco en la educación, y en la educación entendida como par-

¹⁰⁹ Buena parte de lo afirmado en esta sección tiene como punto de partida las discusiones desarrolladas en el marco de sucesivos proyectos de investigación UBACyT a partir del año 2000 dirigidos por Myriam Feldfeber, vinculados al análisis de la esfera pública en el contexto de aplicación de una política educativa neoliberal.

¹¹⁰ Ver: Ezcurra, Ana María. *¿Qué es el neoliberalismo? Evolución y límites de un modelo excluyente*. Lugar Editorial-Ideas, Buenos Aires, 1998. Green, Rosario (compiladora). *Los mitos de Milton Friedman*. Editorial Nueva Imagen, México, 1983, 1ª edición. También en Borón, Atilio. *Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina*. Ediciones Imago Mundi-Colección El cielo por asalto, Buenos Aires, 1991, 1ª edición.

de la esfera pública. Dos conceptos, pues, la educación y lo público, constituyen el centro de nuestro interés en este último apartado, concebido como un lugar de reflexión para la lucha y para la construcción de alternativas contrahegemónicas.

En nuestro país el terreno de la educación fue especialmente esperanzador en las justificaciones de un pasado que prometía una escuela capaz de formar para la ciudadanía e incorporar a todos a unas relaciones sociales donde el esfuerzo podía y debía dar sus frutos a través de los mecanismos de ascenso social. “M’hijo el doctor” fue la consigna de una movilidad ascendente que se reafirmaba con la expansión del sistema educativo y se realimentaba con una redistribución progresiva de la riqueza. Fue el capitalismo de bienestar a la Argentina, con sus particulares rasgos bajo la impronta impuesta a partir del primer peronismo.

El cambio cultural promovido por el neoliberalismo fue notable. Habrá que rastrear en qué lugares se ancló para hacer viable su instalación con un nuevo e indiscutido sentido común. Sostenemos aquí que el neoliberalismo, lejos de ser un rayo en un día soleado, responde a un proceso histórico de larga duración que se imbrica de modo complejo con la propia historia del orden capitalista (tanto en el plano nacional como internacional).

En contextos de predominio de gobiernos de la Nueva Derecha la educación fue sometida a profundas mutaciones que, desde la política educativa, incidieron en el modelo de “educación pública realmente existente”.

Nos proponemos un abordaje de esta problemática capaz de argumentar sobre las contrapuestas acepciones sobre lo *público*, a la vez que articulando los debates sobre la naturaleza (mutable) de lo público en referencia a las prácticas sociales y las políticas educativas.

Entendemos que esta mirada puede aportar a esclarecer cuestiones oscurecidas por las sociologías apologéticas o las perspectivas políticas interesadas en naturalizar lo existente. Por ello nos vemos compelidos a desarrollar una serie de rodeos, a saltar el corral de la política educativa propiamente dicha, a recurrir a parte del pensamiento de los clásicos y algunas de sus categorías y análisis, a comprender desde la complejidad actual que batallas se libran en torno a lo público y a la educación pública.

Una primera tarea remite a la desmitificación del pasado.

La vieja confusión entre las promesas del capitalismo democrático de posguerra y sus realizaciones efectivas fue retomado como un argumento para la resistencia al avance del proyecto neoderechista. Aunque democrático, el orden que se extendió entre los años cuarenta y los setenta del siglo XX fue, evidentemente, capitalista: de modos novedosos implicó la estructuración de unas relaciones jerárquicas, desiguales, injustas. Las fórmulas keynesianas pa-

recieron abrir la alternativa de un capitalismo menos deshumanizado. Ese orden encontró, más temprano que tarde, sus límites históricos.

Muy lejos de una sociedad igualitaria, el capitalismo de bienestar logró, sin embargo, niveles de integración inéditos. Frente a los viejos modos de dominación brutal del capitalismo de *libre competencia* se desenvuelven nuevos modos de control y cooptación que hacen viable el orden social.

Las estrategias se despliegan de modo complejo, contradictorio pero articulado sistémicamente. La dinámica que llevó al pleno empleo y a los salarios altos, contribuyó como nunca antes a la acumulación de capital.

Como señalan en gran agudeza Varela y Fernández Uria, los quiebres entre la lógica del mercado y el horizonte de la revolución instalan en el capitalismo la esfera de lo social en un camino de reformas destinadas a civilizar la explotación, a lograr niveles de integración *aceptables* y, en esa perspectiva, a hacer posible la continuidad del orden capitalista.

Frente al modelo liberal inspirado en el *laissez-faire*, que hacía recaer sobre el funcionamiento expedito del mercado la clave última de solución de los problemas sociales, y frente a las propuestas de los sindicalistas y los socialistas, que pretendían abolir el derecho de propiedad y socializar la riqueza, una serie de reformadores sociales (...) postularon un espacio neutro para la intervención sin conmociones, un espacio que permitía el juego concertado de las 'reformas legítimas': nacía así el espacio diferenciado de lo social al margen de la política y la economía, al margen de la dictadura del proletariado y de los tan insondables como caprichosos designios de la mano invisible. El objetivo era intervenir con medidas de previsión y protección social en el seno de las clases trabajadoras, y ello no tanto en nombre del sacrosanto principio de igualdad sino en nombre de la solidaridad, es decir, sin necesidad de conceder a los asistidos derechos sobre el espacio político, sobre el espacio de la soberanía. Lo que en realidad se proponía, en nombre de la solidaridad, era ejercer una estrecha tutela del obrero a partir del momento mismo en que se producía la quiebra del modelo contractual.¹¹¹

Por motivos diversos que aquí no podemos desarrollar, el capitalismo de bienestar fue oportunamente relevado como proyecto dominante por el denominado neoliberalismo.

Los nuevos aires insuflados por la Nueva Derecha *liberaron* al Estado de asumir la responsabilidad por una igualdad educativa mucho más retórica que real, renegando así de la herencia del capitalismo democrático. A diferencia de aquel período, en que el argumento de la igualdad se esgrimía como una

¹¹¹ Varela, Julia; Álvarez Uria, Fernando. *Genealogía y Sociología. Materiales para repensar la modernidad*. Ediciones El cielo por asalto, Buenos Aires, 1997, pág. 172, 1ª edición.

meta si no posible, cuanto menos deseable, el realismo neoliberal proclamaba el reino de la desigualdad y del egoísmo.

Entre el mercado y el asistencialismo focalizado, las nuevas configuraciones del sistema educativo argentino acompañaron las mutaciones de la reproducción ampliada de la exclusión y el privilegio.

La ofensiva cultural y política de la Nueva Derecha encontró sin respuestas a las tradiciones igualitaristas: las crisis de los países capitalistas democráticos, a las que se yuxtapusieron las debacles de los países del socialismo realmente existente, abrieron el cauce al desborde neoliberal.

La tradicional confusión sobre los infranqueables límites del capitalismo no se saldó hasta ahora. Más aun, el diluvio neoderechista vino a generar cristalizaciones defensivas, promotoras de un retorno mítico a la naturaleza perdida de un capitalismo bueno. Las ilusiones de un capitalismo civilizado campean hoy mismo el terreno de la academia, bajo los efectos abiertos por la vía movilizadora de la sociedad en la post-eclosión argentina del 19 y 20 de diciembre de 2001.

La realidad, más tozuda que todas las esperanzas, se empeña en sostener que el camino de un capitalismo nacional puede constituir, en este amañado tiempo de tránsitos, una nueva desilusión en ciernes. Un país para todos (un mundo para todos), un viejo sueño sostenido por múltiples tradiciones, se convierte en el renovado desafío para avanzar algún paso en esa dirección. En este orden nuevo la idea de lo público se resignifica. Y hoy mismo es, en todo caso, un lugar de disputa teórica y política.

¿Cómo defender el territorio de lo público? ¿De qué estamos hablando, en contextos de relaciones sociales multiplicadoras de la desigualdad? Nos parece imprescindible retornar algunos análisis básicos especialmente sobre lo público y sobre lo educativo.

PUGNAS Y PUNTOS DE VISTA

Un debate originario, nunca saldado, es cuál es el margen para la existencia de lo público en contextos de relaciones sociales de explotación y sometimiento como las que caracterizan al orden capitalista.

Las preguntas sobre la coexistencia de la democracia (como manifestación política de lo *público* y de la *ciudadanía*) y el capitalismo atraviesan el siglo XIX y las respuestas distan de ser homogéneas.

Marx sugería que la emancipación política expresada en la noción de ciudadanía constituía una conquista en comparación con las ataduras del orden feudal. Sin embargo, coexistía, junto con la libertad política conseguida, la esclavitud económica.

Este hecho se expresaba como una tensión insoluble en los marcos del capitalismo: la emancipación política de la humanidad es valiosa pero insuficiente, y las relaciones sociales capitalistas obturan todo intento de avanzar hacia procesos de *ciudadanización* de la economía, de la familia, en fin, del conjunto de relaciones sociales que hacen a la producción del presente y del futuro. Desde este lugar, anticipaba Marx, democracia y capitalismo son incompatibles al llegar a un punto: profundizar la democracia exigiría la superación de las relaciones capitalistas y su reemplazo por otras basadas en la igualdad, la autonomía, la participación y el reconocimiento de la diferencia.

Intelectuales orgánicos de la burguesía indicaban que, en el conflicto entre la seguridad y la propiedad, por un lado, y la democracia, por el otro, democracia y capitalismo también eran finalmente incompatibles. En la elección, la propiedad será prioritaria como piedra angular de la organización social vigente.

El pensamiento neoliberal es transparente en este sentido: la democracia es reconocida –en el mejor de los casos– como un recurso procedimental para asegurar el adecuado funcionamiento del mercado cuando no un mal necesario.

Los tópicos sobre la esfera pública, la ciudadanía y la democracia constituyen un núcleo problemático que, en el período del capitalismo del bienestar pareció refutar las afirmaciones sobre la inviabilidad de capitalismo y democracia. La clausura de ese período promisorio y su posterior relevo por el proyecto neoliberal volvió a poner en el tapete estas cuestiones, reeditando, en nuevas condiciones, viejas discusiones.

El debate de lo público fue ganando paulatinamente más relevancia en los últimos años.

Podemos afirmar que hasta hoy cohabitan cuatro concepciones divergentes sobre la *naturaleza* de lo público, sus alcances y sus límites.

En un extremo se situó la perspectiva nítidamente neoliberal, que proclamó la muerte del espacio público y la utopía reaccionaria de una sociedad privatizada, regida por los valores del individualismo posesivo, la competencia, el egoísmo y la desigualdad. Los textos de los padres fundadores neoliberales (Mises, Hayek, Popper, Friedman) constituyen evidencias paradigmáticas de un llamamiento a la liquidación de los espacios públicos.

Una versión *aggiornada*, pero en última instancia funcional a los intereses dominantes, fue una suerte de tercerismo promovido por intelectuales originalmente provenientes de la izquierda orgánica, luego reconvertidos como funcionarios de organismos internacionales y actuarios de las usinas ideológicas promotoras de “espacios públicos no estatales”, proveyendo justificaciones que operaron de coartada teórica para políticas neoliberales. Los plan-

teos de “devolverle a la comunidad” la responsabilidad de lo que ocurre en contextos de agudas desigualdades no puede conducir a otro resultado que la reproducción ampliada de la desigualdad.

Una tercera posición, de resistencia, fue la defensa irrestricta de la idea de espacio público preexistente en la fase previa del capitalismo keynesiano democrático. Una identidad entre público y estatal se sostenía (se sostiene) en las estrategias discursivas de oposición de esta perspectiva, convalidando con una nostálgica reivindicación de tiempos pretéritos un modo de obstruir el avance de las novedades que traía el proyecto neoliberal.

Una cuarta, en construcción, opera de repensar lo público en nuevas condiciones y en orientación a la construcción de un orden social no capitalista. Las experiencias de múltiples movimientos sociales –por caso, el Movimiento de los Sin Tierra en Brasil– reformulan en términos prácticos, teóricos y políticos el sentido y la profundidad del espacio público.

En nuestro país la misma complejidad que trae aparejado el proceso histórico nos sumerge en la perplejidad. Absortos en la emergencia de nuevos fenómenos, en tiempos de transición en que lo nuevo no termina de nacer y lo viejo no termina de morir, asistimos a profundas mutaciones en relación a lo público, a sus alcances y sus límites, a sus posibilidades, a las luchas abiertas y encubiertas por su redefinición.

Proponemos, entonces un abordaje provisorio, dada la efervescencia y dinamismo del proceso político y social en marcha abierto en diciembre de 2001. Los acontecimientos allí registrados pusieron en entredicho el sentido y los límites de la política, la ciudadanía, la democracia y lo público. Queremos contribuir a pensar y rehacer el concepto de lo público, anticipando desde ya que la propia definición es un lugar de disputa y va mutando.

En la primera parte, haremos una primera exploración y conceptualización de la esfera de lo público incorporando el enunciado de algunas tensiones y pugnas que se desarrollaron a su alrededor. Lo público, decimos, en contextos de emergencia, consolidación y desarrollo del bloque histórico capitalista.

Una segunda parte intentará dar cuenta de los modos de desigualdad que implicó el Sistema de Instrucción Pública Centralizado y qué luchas se dieron a su alrededor. Se trata de pensar cuánto de público y en qué sentido fue público la configuración tradicional de la educación como parte de las políticas del Estado liberal-oligárquico, así como las novedades introducidas por la reforma neoliberal y las respuestas desde la resistencia.

En la tercera, volveremos a una reflexión sobre lo público, proponiendo una conceptualización sobre sus aspectos, dimensiones y subdimensiones más relevantes.

Una última, concluirá con algunas preguntas y algunos puntos para una agenda educativa crítica y contrahegemónica a partir de reconsiderar el concepto de lo *público* y la *educación pública*.

I- LO PÚBLICO EN EL CAPITALISMO

CIUDADANÍA, DEMOCRACIA Y POLÍTICA BURGUESAS

La escisión sobre una esfera pública y una privada encierra en sí misma una enorme complejidad, ya que se trata de una clasificación que cobró entidad con la modernidad capitalista. A la vez que imposición como visión del mundo, lo público (y su contrapartida, lo privado) se nos presenta como un terreno de lucha.

La perspectiva neoliberal no es homogénea en la definición de lo público. Mientras algunos de sus intelectuales descalifican lo público y lo político como ámbitos intrínsecamente perversos y deleznable; otros redefinen los espacios público y privado desde una perspectiva que oculta más de lo que muestra acerca de ambas esferas, subordinando de modo implícito lo público a la lógica de lo privado. En educación este fenómeno se palpa en el discurso oficial y sus voceros.

Nos importa ahora aportar algunas reflexiones que involucran algunas dimensiones conceptuales e históricas, relevantes para comprender los carriles presentes de confrontación.

El feudalismo como orden social presuponía unas relaciones desiguales, jerárquicas y de mutuos compromisos entre las clases integrantes de ese orden. La soberanía residía en Dios y sus mandatarios eran el poder temporal y la Iglesia Católica. El monarca era dueño y señor de la vida, la hacienda y el honor de las personas, fusionando la vida social en un único ambiente comunitario.

El poder de la monarquía y la nobleza ejercía la suma de todas las decisiones: desde la recaudación de tributos hasta la intimidad familiar. Ninguno de los aspectos de la cotidianidad podía sustraerse a los poderes del Rey y del Papa, y el lento pero sostenido proceso de desarrollo capitalista fue paralelo a la crisis del orden feudal. Dicha crisis orgánica culminó –no es pertinente avanzar mucho más sobre este punto– con el cuestionamiento y caída de un mundo centrado en la autoridad divina y monárquica, para dar curso al parto de la nueva sociedad burguesa.

Principios contradictorios fueron estructurando la cosmovisión emergente, convertida trabajosamente, y no sin violencia, en un nuevo sentido común. Frente al Antiguo Régimen, los intelectuales orgánicos de la burguesía dieron lugar a nuevos discursos –que en parte emergían de las nuevas realidades– y estructuraron demandas, propuestas y prácticas que fueron desarrollándose y consolidando el bloque histórico capitalista.

La centralidad del individuo –y del individualismo–, la defensa de la propiedad, la justificación del egoísmo, el estímulo de la competencia constituyeron pilares que dieron legitimidad a las dinámicas del mercado en el plano de la economía. En este marco la economía aparecía como un ámbito privado donde cada quien operaba –en la retórica liberal– de modo pacífico y voluntario.

Como quedó demostrado¹¹², la visión idealizada del individuo (vulgarizada con éxito por el discurso neoliberal) que depende de su propia voluntad e iniciativa y una armoniosa conformación de la economía capitalista estuvo lejos de comprobarse en los hechos.

Las evidencias disponibles, por el contrario, dan cuenta del modo en que el saqueo y la violencia fueron las herramientas más utilizadas para fundar el mercado; y permiten comprender las resistencias de la naciente clase obrera como respuesta a la generalización del trabajo asalariado, con sus rasgos de explotación, sometimiento y alienación.

De modo contradictorio y simultáneo, el liberalismo encarnó la reivindicación de la política como un lugar para la ciudadanía. Uno de los pilares de la legitimación del orden es el reconocimiento de que, a diferencia de períodos anteriores, la soberanía residía ahora en el pueblo. Y que el pueblo era, como titular de la soberanía, un sujeto de derecho.

La moderna esclavitud económica y la nueva ciudadanía burguesa fueron los pilares en tensión que reordenaron las relaciones entre Economía, Estado y Sociedad. Marx señala esta tensión con claridad. Subraya, en primer término, los valores que ahora constituyen el nuevo sentido común hecho a imagen y semejanza de la burguesía. Antes que ninguna otra cosa, el egoísmo y el dinero son concebidos como motor de la economía capitalista:

La necesidad práctica, el egoísmo, es el principio de la *sociedad burguesa* y se manifiesta como tal en toda su pureza tan pronto como la sociedad burguesa alumbra totalmente de su seno el Estado político. El Dios de *la necesidad práctica y del egoísmo es el dinero*. (...) El dinero humilla a todos los dioses de los hombres y los convierte en una mercancía. El dinero es el *valor general* de todas las cosas. (...) El dinero es la esencia del trabajo y de la existencia del hombre, enajenada de este, y esta esencia extraña lo domina y es adorada por él (Subrayado original).¹¹³

La existencia de la propiedad privada se consagra a partir del **reconocimiento formal de la igualdad** por parte del Estado burgués y de la promo-

¹¹² Ver Marx, K. *El Capital*. Editorial Siglo XXI, Tomo I, Volumen 3, Libro Primero “El proceso de producción del capital”, Capítulo XXIV; o Gorz, André. *Metamorfosis del trabajo. Búsqueda del sentido. Crítica de la razón económica*. Editorial Sistema, Madrid, 1997, 1ª reimpresión.

¹¹³ Marx, K. *La cuestión judía*. CS Ediciones, Buenos Aires, 1999.

ción de las relaciones de explotación y de mercado como escenario indiscutido. La negación de la propiedad privada se convierte en su contrario. El hombre económico se transforma bajo otra mirada en hombre político. Las desigualdades simbólicas y materiales, presupuestas e incuestionadas, se ignoran para los fines de la política:

El Estado como Estado anula, por ejemplo, la *propiedad privada*, el hombre declara la propiedad privada como abolida de un modo político cuando suprime el censo de fortuna para el derecho al sufragio activo y pasivo, como se ha hecho en muchos Estados norteamericanos. (...) ¿Acaso no se suprime idealmente la propiedad privada, cuando el desposeído se convierte en legislador de los que poseen? El *censo de fortuna* es la última forma *política* de reconocimiento de la propiedad privada. Sin embargo, la anulación de la propiedad privada, no sólo no destruye la propiedad privada sino que, lejos de ello, la presupone. El Estado anula a su modo las diferencias de *nacimiento, de estado social, de cultura y de ocupación* al declarar que el nacimiento, el estado social, la cultura y la ocupación del hombre como diferencias *no políticas*, al proclamar a todo miembro del pueblo, sin atender a estas diferencias, como copartícipe por igual de la soberanía popular, al tratar a todos los elementos de la vida real del pueblo desde el punto de vista del Estado. No obstante deja que la propiedad privada, la cultura y la ocupación *actúen a su modo*, es decir, como propiedad privada, como cultura y como ocupación, y hagan valer su naturaleza especial. Muy lejos de acabar con estas diferencias de hecho, el Estado sólo existe sobre estas premisas, sólo se siente como *Estado político* y sólo hace valer su *generalidad* en contraposición a estos elementos suyos (Subrayado original).¹¹⁴

Esta configuración de hombre egoísta y ciudadano de la república da lugar una realidad escindida:

El Estado político acabado es, por su esencia, *vida genérica* del hombre por oposición a su vida material. Todas las premisas de esta vida egoísta permanecen en pie *al margen* de la esfera del Estado, en la *sociedad civil*, pero como cualidades de ésta. Allí donde el Estado político ha alcanzado su verdadero desarrollo, lleva el hombre, no sólo en el pensamiento, en la conciencia, sino en la *realidad*, en la vida, una doble vida, una celestial y otra terrenal, la vida en la comunidad política, en la que se considera como ser colectivo, y la vida en la *sociedad civil*, en la que actúa como *particular*, considera a los otros hombres como medios, se degrada a sí mismo y se convierte en juguete de poderes extraños. El Estado político se comporta con respecto a la sociedad civil de un modo tan espiritualista como el cielo con respecto a la tierra. (...) El hombre en su *inmediata realidad* es un ser profano. Aquí donde pasa ante sí mismo y ante los otros como un individuo real, es una manifestación *carente de verdad*. Por el contrario, en el Estado, donde el hombre es considerado como un ser genérico, es el miembro imaginario de una imaginaria soberanía, se halla

¹¹⁴ Marx, K., *op. cit.*, 1999.

despojado de su vida individual real y dotado de una generalidad irreal (Subrayado original).¹¹⁵

Capella¹¹⁶ toma este desarrollo histórico para plantear un primer núcleo problemático: el orden burgués interpeló a todos los que no constituyeron parte del privilegio: los propios burgueses, pero también los desarrapados. Esta interpelación tuvo características particulares:

El ‘ciudadano’ del relato político (como el ‘camarada’, como el ‘caballero’, como el ‘burgués’) viene de un ámbito discursivo distinto: de un discurso ‘civil’ (...) El *citoyen va aux armes*, toma la Bastilla, instaure el Régimen Republicano de los derechos iguales. ¿Libertad? ¿Igualdad? ¿Fraternidad? Los ciudadanos fueron los habitantes de las ciudades; de los bourgs, pero ya no (sólo) los *bourgeois*. También los desarrapados. Los burgueses –que pagaban impuestos– eran en el Antiguo Régimen un tercer estamento, al lado de la nobleza y el clero. Cuando llegó la hora de su dominio *también* en el ámbito político, esta clase hubo de renunciar a ejercerlo de manera manifiesta, declaradamente (como la aristocracia feudal). No había luchado sola. Los desarrapados –como en 1647 los *levellers*– querían *igualdad*. Consiguieron (pero sólo los varones) la ciudadanía: igualdad de *derechos*. Una democracia de *representantes*. La burguesía tenía un lugar privilegiado en el sistema político, una cuota especial de poder como garantía de que el Estado era ahora suyo. Su dominio había de pasar, por tanto, a través de la representación. (...) La idea se concreta en el *gobierno de las leyes*: un sistema político en el cual, al obedecer la ley, uno no haga más que obedecerse a sí mismo en las condiciones que impone la vida en sociedad (Capella 1993:37-8).

Esta tensión no deja de reconocer la emancipación política –coexistente con la (moderna) esclavitud económica– es un paso adelante en la construcción de la larga historia humana. Marx lo hace al expresar que “No cabe duda de que la emancipación *política* representa un gran progreso (...).”¹¹⁷ Y no se trata de una dádiva, sino de una conquista:

Los derechos humanos no son, pues, un don de la naturaleza, un regalo de la historia anterior, sino el fruto de la lucha contra el azar del nacimiento y contra los privilegios, que la historia, hasta ahora, venía transmitiendo de generación en generación, son el resultado de la cultura y sólo puede poseerlos quién ha sabido adquirirlos y merecerlos.¹¹⁸

Por su parte, es para Marx el supremo concepto social de la sociedad burguesa, el concepto de policía, según el cual

toda la sociedad existe solamente para garantizar a cada uno de sus miembros la conservación de su persona, de sus derechos y de su propiedad. (...)

¹¹⁵ Marx, K., *op. cit.*, 1999.

¹¹⁶ Ver Capella, Juan Ramón. *Los Ciudadanos Siervos*. Editorial Trotta, Madrid, 1993, 2ª edición..

¹¹⁷ Marx, K., *op. cit.*, 1999.

¹¹⁸ Marx, K., *op. cit.*, 1999.

Este concepto de seguridad no hace que la sociedad burguesa se sobreponga al egoísmo. La seguridad es, por el contrario, el aseguramiento de ese egoísmo.¹¹⁹

De lo dicho se desprende un juicio sumarásimos a la concepción subyacente de los derechos humanos que inaugura la Revolución Francesa:

Ninguno de los derechos humanos va, por tanto, más allá del hombre egoísta, del hombre como miembro de la sociedad burguesa, es decir, del individuo replegado en sí mismo, en su interés privado y en su arbitrariedad privada, y disociado de su comunidad. Muy lejos de concebir al hombre como ser genérico, estos derechos hacen aparecer por el contrario, la vida genérica misma, la sociedad, como un marco, externo a los individuos, como una limitación de su independencia originaria. El único nexo que los mantiene en cohesión es la necesidad natural, la necesidad y el interés privado, la conservación de su propiedad, y de su persona egoísta. (...) Por tanto, incluso en los momentos de su entusiasmo juvenil, exaltado por la fuerza de las circunstancias, la vida política se declara como un simple *medio* cuyo fin es la vida de la sociedad burguesa.¹²⁰

La afirmación aquí vertida constituye un inquietante aporte acerca de un orden que, presuntamente natural, contrasta al individuo y la especie, estimulando –a partir de la ideología liberal de los derechos humanos– la contraposición entre el interés privado y el del conjunto de la sociedad. Se trataría de derechos como medios de realización de la individualización reaccionaria.

En los hechos, paradójicamente, la afirmación del individualismo como arrancado y contrapuesto a lo colectivo, se convierte en privación de los derechos para las mayorías. El orden capitalista centrado en la lógica de la competencia y el individualismo desembocan inexorablemente en el núcleo duro e insuperable (dentro de los marcos del capitalismo) de la desigualdad y la exclusión. Contra la pretensión de la retórica de los derechos, la sociedad burguesa sólo puede producir minorías satisfechas y mayorías privadas de las más elementales garantías para una vida libre.

Este proceso histórico, sin embargo, no ha concluido con la revolución burguesa. La emancipación humana es un largo camino. Frente a la individualización de lo social, como rasgo característico del capitalismo, Marx opone la posibilidad del hombre como ser genérico y colectivo, capaz de construir un destino común:

*Toda emancipación es la reducción del mundo humano, de las relaciones, al hombre mismo. La emancipación política es la reducción del hombre, de una parte, a miembro de la sociedad burguesa, al individuo egoísta independiente, y, de otra parte, al ciudadano del Estado, a persona moral (Subrayado original).*¹²¹

¹²⁰ Marx, K, *op. cit.*, 1999.

¹²¹ Marx, K, *op. cit.*, 1999.

Sólo cuando el hombre individual real recobra en sí al ciudadano abstracto y se convierte, como hombre individual, en ser genérico, en su trabajo individual y en sus relaciones individuales, sólo cuando el hombre ha reconocido y organizado sus propias fuerzas como fuerzas *sociales* y cuando, por tanto, no desglosa ya de sí la fuerza social bajo la forma de fuerza *política*, sólo entonces se lleva a cabo la emancipación humana.¹²²

La emancipación humana es pues, la emancipación en todos los órdenes de la vida social y el asumir colectivamente la producción y distribución de la riqueza, el poder y el conocimiento. Hacia esta utopía está apuntando el arsenal ético del legado marxiano.

La consolidación del nuevo orden trajo entre sus novedades la separación de una esfera pública y otra privada; a la par que la configuración de Estados con una doble función en tensión. De un lado, asegurar las reglas que permitan la acumulación de capital. De otro, el establecimiento de discursos, dispositivos y prácticas que den legitimidad a dicho orden capitalista.

Sobre este proceso objetivo y estos discursos oficiales se construye la original esfera pública, cuyos límites, profundidad y densidad van variando con el curso de la historia, que es decir con el correr de las luchas.

LA ESFERA PÚBLICA BURGUESA

Los debates sobre las esferas de lo público se convierten, desde la década del sesenta, en un centro de la tormenta. Retomando aportes de Habermas, Nancy Fraser la conceptualiza en los términos que siguen:

Designa un teatro en las sociedades modernas en donde la participación es promulgada a través de la conversación. Es un espacio en el cual los ciudadanos deliberan sobre asuntos comunes y, por lo tanto, una arena institucionalizada de la interacción discursiva. Esta arena es conceptualmente distinta del estado: es un lugar para la producción y circulación de discursos que pueden en principio ser críticos del estado. La esfera pública habermasiana es también conceptualmente distinta de la economía oficial; no es una arena de relaciones de mercado sino una de relaciones discursivas, un teatro para el debate y la deliberación más que como para comprar y vender.¹²³

El ámbito de esta esfera se fue ampliando a partir de las luchas sociales. Las prohibiciones del capitalismo originario para la organización de los trabajadores en el plano sindical y en el plano político implicó la lisa y llana exclusión de toda participación de la clase subalterna no sólo en las cuestiones públicas, sino en las cuestiones privadas.

¹²² Marx, K, *op. cit.*, 1999.

¹²³ Fraser, Nancy. "Reconsiderando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia existente. En *Revista Entrepasados*. Buenos Aires, 1994, Año IV, N° 7, pág. 88.

Estaba prohibido para los trabajadores hacer huelgas u organizarse sindicalmente. Estaba también prohibido participar en la esfera de la política para ellos y para las mujeres. No podían elegir ni ser elegidos. Así, una marca histórica del capitalismo fue la exclusión aún de espacios de participación formal de las mayorías sociales.

La lucha de la clase subalterna fue ampliando los espacios de la esfera pública. Lentamente, y a costos muy elevados (en términos de represión y sufrimiento) se fueron impulsando espacios de ampliación del reconocimiento de derechos.

Así, el siglo XIX alumbró el derecho de los trabajadores varones a votar. Hubo que esperar más tiempo para la ampliación del sufragio, pasada la mitad del siglo XX, para que las mujeres vean reconocido ese derecho cívico. Aún hay habitantes excluidos (los extranjeros, los más jóvenes, etc.) de ese elemental derecho político, que consiste en dirimir quién tomará decisiones que impactarán en la vida de todos los miembros de la sociedad. Y aun en ese marco de ampliación gradual de los espacios de participación y ciudadanía, queda pendiente responder a la pregunta fundamental: ¿son estos caminos los adecuados para transformar las relaciones de desigualdad en la producción, distribución y apropiación de la riqueza, el poder y el conocimiento?

Un primer balance sobre esta cuestión nos llevaría a esta conclusión: la ampliación formal de la ciudadanía de ningún modo implica avances en la redistribución democratizadora de la vida social. Antes bien, sugiere nuevos modos de dominación, más sutiles y capilares, que atraviesan a la sociedad.

Queda, como referencia a la complejidad de los procesos y fenómenos, destacar que la profundización y/o extensión de la democracia implican no sólo estrategias de cooptación sino resultados de luchas. Por un lado, reacomodan las relaciones para que el orden siga funcionando. Del otro, abre espacios, genera aprendizajes sociales y políticos para sujetos individuales y colectivos subalternos, permite el ensayo de experiencias contrahegemónicas, es una escuela de participación. Si los sindicatos fueron, por ejemplo, modos de institucionalización del conflicto de clase, también fueron (de modo parcial y transitorio) experiencias de democratización del poder y las relaciones entre los trabajadores. Advertimos, entonces, contra los reduccionismos optimistas (que depositan en los procesos de democratización la solución de todos los males) como pesimistas (que desprecian todo paso en las conquistas de mayor democracia y ciudadanía por considerarlo funcional al poder dominante).

Veamos algunas cuestiones, ya específicamente en el ámbito de lo público, que nos permitan ver su complejidad y la dimensión de sus desafíos.

Nancy Fraser, criticando la idea de la esfera pública burguesa (definida arriba), denuncia cómo los supuestos de esta construcción encubren el interés privado aludiendo al espacio de lo público.

Una primera crítica, que retoma a Marx, sostiene la falacia acerca de la posibilidad de que los interlocutores hablen como si todos fueran iguales cuando en verdad no lo son. Las alternativas tienen que ver con avanzar en políticas de igualdad, desde las cuales se democratice la riqueza, el poder, el conocimiento y, entonces, la palabra. Como bien señalan Varela y Álvarez Uria:

Estamos lejos de vivir en una especie de comunismo lingüístico. En nuestras sociedades el capital lingüístico, como el capital económico y relacional, está desigualmente repartido. En nuestras sociedades secularizadas, los saberes dominantes no son ajenos a los poderes dominantes, sin que ello signifique establecer entre saberes y poderes un tipo de relación mecánica.¹²⁴

Una segunda crítica, remite a la idea establecida acerca de que lo público debe pensarse como una esfera única y comprehensiva que excluiría “intereses y temas privados”.

Antagonizando con esta demarcación de la esfera pública burguesa, propone la posibilidad de la construcción de una esfera pública democrática que debiera incluir –aun con los riesgos que esto entraña– la puesta en discusión de las múltiples demandas de grupos y sectores.

Agregamos aquí que toda relación de opresión, de exclusión, de no reconocimiento es pasible de ser denunciada por las víctimas. Que, por tanto, la violencia doméstica, la discriminación religiosa o sexual, el racismo u otras formas de violencia constituirían una agenda de la esfera pública.

Aquí nos ofrece un agudo e inteligente análisis, indicando que en el sentido común se entiende por público aquello accesible a todos, concerniente a todos, referido al “bien común” y relacionado con el Estado. En cambio, se sustraen del espacio de lo público las dimensiones referidas –por ejemplo– a los ingresos económicos o al ámbito de lo doméstico. Sin embargo, hubo luchas que instalaron ciertos aspectos de la vida doméstica como asuntos públicos. La violencia familiar o la explotación sexual, entre otras cuestiones, fueron objeto de denuncia, resistencia y contestación. El movimiento feminista tuvo mucho que ver en este proceso. Lo que nos demuestra este análisis es, en última instancia, el carácter móvil de las fronteras de lo público.

Una última crítica de Fraser, se vincula a las barreras entre “públicos débiles”, que serían ámbitos de deliberación ciudadana sin capacidad de decisión sobre las políticas públicas; y los “públicos fuertes”. Sería menester imaginar e implementar puentes que articulen los ámbitos de deliberación pública y los de decisión estatal.

¹²⁴ Varela, J.; Álvarez Uria, F. *Genealogía y Sociología*. Ediciones El cielo por asalto, Buenos Aires, 1997, 1ª edición, pág. 43.

Estas reflexiones dejan contrastadas, blanco sobre negro, tres cuestiones articuladas. En primer lugar, acerca del modo en que el orden burgués se legitima a través de la esfera pública (burguesa). Dicho de otro modo, revela las formas en que la ampliación de los espacios formales de participación o denuncia terminan siendo funcionales a la dinámica de un régimen de desigualdad. Segundo, expresa una crítica sustantiva a los núcleos de sentido de la esfera pública burguesa. Es decir, defiende la idea de que las fronteras de lo público son un terreno de lucha. Su extensión, profundidad y naturaleza dista de ser algo fijado para siempre, pero estos límites dependen de las relaciones de fuerzas sociales entre quienes dominan y quienes son dominados. Finalmente, Fraser nos ayuda a pensar la señalización de alternativas posibles desde la teoría crítica y, básicamente, desde un proyecto ético político emancipatorio.

Vistas hasta aquí las limitaciones de la esfera pública burguesa, cabe avanzar ahora en los propios límites de un concepto intrínsecamente asociado: la noción de ciudadanía.

LA CIUDADANÍA BURGUESA

La noción de lo público está íntimamente ligada al ejercicio de la ciudadanía, ya que son los ciudadanos quienes se reúnen a deliberar. Esta noción tiene inscrita una ambivalencia en tanto y en cuanto, según Capella¹²⁵, es fuente de legitimidad a la vez que de poder.

También aquí quedan al descubierto las trampas del orden burgués, en cuanto la noción de ciudadanía aparece como una coartada para institucionalizar el conflicto, asegurando la continuidad del bloque histórico.

Sus alcances y sus límites están a la vista: en contextos de imposición de un modo de ejercicio del poder, vía representación (democrática), quedan contenidos los procesos de protesta al ámbito electoral. La idea de que sólo a través del voto se puede participar de modo legítimo y legal circunscribe la lucha por los derechos de ciudadanía a un terreno pantanoso, a la vez que el propio orden capitalista, por su dinámica intrínseca, es incapaz de convertir los derechos proclamados en realidades efectivas.

Mientras arduos debates parlamentarios (en el mejor de los casos) o luchas callejeras parecen inundar el imaginario social, poderes privados desarrollan una enorme incidencia en la decisión de las políticas estatales capitalistas.

La asimetría se plantea con claridad. Mientras los sectores populares son disuadidos a través de diversas estrategias (incluido el genocidio), los po-

¹²⁵ Este apartado los fundamos en el aporte de Capella, *op. cit.*, 1993.

deres privados se despliegan con su desigual capacidad de presión, de intervención, de intromisión sobre los responsables de la política pública. Un poder económico crecientemente concentrado toma decisiones que trascienden largamente el lugar de la producción en la empresa.

Como un gigantesco imán, los intereses del capital centrifugan la vida social hacia una dinámica jerárquica, competitiva, y subsume otras lógicas a la suya. Todo debe organizarse, de ser posible, bajo las prescripciones de la ganancia. Y la lógica de la ganancia, que se ve obligada a centralizar el poder, a desarrollar la especialización, a promover modos de participación sesgados, es estructuralmente incompatible con la democracia.

Desde nuestra perspectiva, la empresa capitalista nunca fue un lugar de ejercicio de la democracia sino de la tiranía: no hay allí libertad de expresión, ni decisión participativa. El poder empresarial selecciona a los trabajadores, les señala sus tareas, funciones y sin indagar preferencias, establece las sanciones y las promociones, decide los despidos.

La educación –entendida aquí como sistema orgánico con funciones específicas de producción, distribución y apropiación del conocimiento– no es ajena a este proceso de reapropiación privada del poder social. En el plano del conocimiento científico, el saber científico se desarrolla por distintos medios en función de los intereses empresariales. El poder económico tiene capacidad de incidencia en todos los niveles del gobierno, y a menudo en la enseñanza superior.

De las dos caras señaladas por nuestro autor, la primera de ellas es el ciudadano como fuente de legitimidad. En este punto, es posible ver como la retórica oficial marcha por un lado (incluidas las referencias a la soberanía popular) en contextos de poderes asimétricos, mientras que las prácticas marchan por otro muy distinto. Las influencias desiguales tienen como contrapartes, de un lado, el poder de presión creciente de los grupos más concentrados de la economía y, del otro, una masa cada vez más amplia expropiada de los derechos más elementales.

La segunda cara, esto es, la ciudadanía como fuente de poder, nos remite a otra cosa. En términos históricos, cada uno de los derechos de ciudadanía ha sido arrancado (y de ningún modo graciosamente concedido por el poder estatal burgués). “O, dicho por su reverso, cada uno de los deberes que corresponden a los derechos de libertad le han sido impuestos al Estado” (Capella 1993:48-149). Por ejemplo, para que sea reconocido el derecho de huelga debieron primero haber huelgas, y esa gente debió reunir poder social (social y político) para alterar la correlación de fuerzas preexistentes y lograr ese reconocimiento.

De allí indica Capella –desde Marx y convergiendo con Fraser– que “la ‘ciudadanía’ no es en sí misma más que un indicio precario de libertad. La ciu-

dadanía universal y abstracta que sólo levemente democratiza la sociedad, que no penetra, por ejemplo, en la familia, ni en el trabajo doméstico, donde la autoridad sigue siendo preliberal pese a estar definida en las representativas leyes, etc". (Capella 1993:149-150).

Otro tanto ocurre en las instituciones de la sociedad civil, en general reproductoras de similares prácticas que provocan naturalmente distinciones, rotulaciones, normalidades y sanciones. Así vistos los límites de la democracia formal, la pregunta pasa por los mecanismos de construcción de democracias sustantivas.

A la luz de los fracasos de las experiencias que a partir del poder estatal se planteaban la redención de la explotación (la URSS y el campo del socialismo real, con su estruendosa descomposición), la pregunta sobre los caminos de un utópico horizonte igualitario (lo que incluye el mientras tanto) reviste y exige especial atención.

Aunque volveremos sobre este punto, nos importa señalar que las discusiones alrededor de lo público configuran una agenda previa y simultánea alrededor de las alternativas de la educación pública.

Hemos visto hasta aquí el nacimiento de lo público como construcción histórica, ideológica y teórica. Intentamos penetrar en su naturaleza compleja, en su desarrollo, en los alcances y los límites que le imponen unas relaciones sociales capitalistas y en algunas líneas posibles de reformulación de los propios límites de lo público.

Lo público, en el capitalismo, estuvo inequívocamente asociado a la idea de educación pública que fue política de Estado como Estado capitalista desde su propia génesis. Ahora, por lo pronto, vamos a dirigir nuestra mirada a la educación y, concretamente, a la educación pública.

II- SISTEMA EDUCATIVO, HEGEMONÍA Y DESIGUALDAD

Lejos de ser una invención del neoliberalismo, la existencia de un sistema educativo y una política educativa para la hegemonía de las clases dominantes es una vieja realidad política, social y pedagógica. La idea que pretendemos desplegar aquí enuncia que el sistema educativo, como parte del orden capitalista, establece una dinámica específica de reproducción y legitimación de la desigualdad; que dicha dinámica reconoce la existencia de múltiples resistencias.

La imposición y la contestación, de y a, la política educativa en cada caso presuponen la convergencia de procesos dinámicos y complejos de cambio que, a su vez, originan formas de respuesta de distinta orientación y re-orientan dichos procesos. En este marco, las políticas oficiales registran como contestación diferentes posicionamientos. Por un lado, aparecen resis-

tencias que frente a las imposiciones reformistas se defienden a partir de un rescate nostálgico e idealizado del pasado educativo. Por otro, hay marcas de contestaciones contrahegemónicas que trabajan a partir de la posibilidad de pensar lo (aparentemente) imposible: otro futuro. En algunos casos, por el contrario, las respuestas son de adaptación acrítica o incluso de fervientes adscripciones a las políticas oficiales.

Con respecto a estos escenarios de imposición, adecuación y/o contestación, nos parece pertinente introducir algunas reflexiones de tipo conceptual para comprender cómo funciona el sistema educativo como aparato ideológico del Estado burgués; el sistema educativo como terreno de lucha y el sistema educativo como red institucional que integra sujetos con identidades, prácticas y discursos sumergidos en unas relaciones y dinámicas específicas.

Enunciamos un a priori: que el monopolio del conocimiento es reivindicado como un patrimonio de la clase dominante por sus agentes, sus instituciones, sus discursos, sus prácticas, sus dispositivos, su lenguaje. Los saberes legítimos, definidos desde la cúspide del Estado, expresan principalmente la hegemonía de la cultura dominante. También hay signos de oposiciones y conflictos. En todo caso, los dispositivos que ordenan el funcionamiento del sistema educativo construyen claves para asegurar la reproducción del orden capitalista en la esfera del conocimiento. Y en este sentido, lo público aparece disfrazando el interés privado ya que la cultura dominante es parte del andamiaje que opera para prolongar las relaciones sociales vigentes, que estructuran posiciones asimétricas y de sometimiento.

La categoría de *dispositivo pedagógico* que crea Basil Bernstein da cuenta de los modos a través de los cuales determinados conocimientos son introducidos en la esfera escolar, así como otros son ignorados y aún reprimidos. La selección cultural que se introduce en el sistema educativo, lejos de ser una operación técnicamente neutral, implica a la vez un hecho de dominación y un lugar de lucha que se desarrollan en un marco institucional.

El campo simbólico es definido como un lugar clave para la regulación de las conciencias, donde quién dispone del control de definir el para qué, el qué y el cómo del conocimiento y el poder, se apropia de la facultad/posibilidad de construir un sentido común dominante. Pero a la vez, los procesos simbólicos dejan resquicios para la contestación que los convierten en terreno de lucha.

También hay otras formas de reproducción de las relaciones de desigualdad además de la selección y la violencia cultural en la escuela.

Una referencia necesaria sobre el sistema educativo se remite al modo en que constituye un aparato ideológico, que, reproduciendo en su seno y de modo específico relaciones jerárquicas y de dominación contribuye a la crea-

ción de un sentido común que naturaliza el orden social y sus inherentes injusticias.

En primer término, cabe señalar la existencia de una lucha social por el reconocimiento de aquellos saberes que son validados y legitimados por la acción del Estado.

Retomamos, entonces, la categoría de Bernstein de *dispositivo pedagógico*, que nos parece especialmente útil para fundamentar una primera afirmación: la existencia de principios generales subyacentes a la transformación del conocimiento en la comunicación pedagógica.

El dispositivo pedagógico funciona a través de reglas internas que regulan la comunicación pedagógica, que actúa de forma selectiva sobre el potencial de significado entendido como aquel discurso que es susceptible de ser convertido en discurso pedagógico. Dicho en otras palabras: ocurren procesos de apropiación de conocimientos que se insertarán como parte del discurso pedagógico, definición que implica un proceso de *traducción* de esos conocimientos al ámbito escolar. El dispositivo pedagógico es un lugar de apropiación, control y conflicto; y si bien las relaciones sociales de dominación marcan su dirección, Bernstein no descarta la posibilidad de luchas que subvertan las reglas fundamentales del dispositivo.

Bernstein define la existencia de reglas que ordenan el funcionamiento del dispositivo pedagógico. Las primeras en jerarquía son las reglas distributivas que regulan las relaciones entre el poder, los grupos sociales, las formas de conciencia y la práctica. Luego menciona la existencia de reglas recontextualizadoras (que *traducen* al campo pedagógico aquellos conocimientos legitimados a través de las reglas distributivas) y, finalmente, refiere a las reglas evaluativas.

En relación a las reglas distributivas, distingue entre clases diferentes de conocimiento que existen necesariamente en todas las sociedades. Afirma Bernstein que estas dos clases de conocimiento son inherentes al lenguaje: la clase *pensable* y la *clase impensable*. El conocimiento mundano del “esto es así” (y no puede ser de otra manera) se distingue del conocimiento esotérico de lo otro, de la posibilidad de lo impensable. Claro que esta distinción no es estática, sino dinámica: lo que hoy es esotérico, mañana puede ser mundano ya que el contenido de estas clases de pensamiento varía histórica y culturalmente.

Mientras que en pequeñas sociedades sin alfabetizar y con una sencilla división del trabajo lo impensable se sitúa en la esfera religiosa con su cortejo de sistemas, organizaciones, agentes y prácticas; en las actuales sociedades modernas

el control de lo impensable radica esencialmente, aunque no por completo, en los niveles superiores del sistema educativo. Esto no significa que el

control de lo impensable no pueda tener lugar fuera del sistema educativo, pero el control y la gestión principales de lo impensable corren a cargo de las instituciones superiores de enseñanza. Por otra parte, en las sociedades modernas complejas, la gestión de lo pensable corre a cargo de los sistemas escolares de secundaria y de primaria. No obstante, esto es una simplificación muy burda y tosca (Bernstein 1998:59).

Plantea muy profundas semejanzas entre sociedades sencillas y complejas en relación a la estructuración del significado. No se trata del par dicotómico *concreto/abstracto*, pues todos los significados son abstracciones, aunque adoptan *formas* distintas. El mundo material y el inmaterial, lo cotidiano prosaico y lo trascendente se relacionan de formas diversas y tienen relación con el contexto material en que se usan.

Los significados que crean y unen dos mundo deben tener una relación indirecta entre ellos y una base material concreta: hay una división social del trabajo específico y un conjunto concreto de relaciones sociales dentro de esa división de(l) trabajo (Bernstein 1998:60).

Dicho de otro modo: la organización de sociedades de clase entrañan modos de división social del trabajo (atravesada dicha división por clase, sexo, generación, etnia, religión, etc.) y que sobre estas distinciones –que entrañan diferencias no sólo materiales sino también simbólicas– se insertan estas formas de significado entre el pensamiento naturalizado del mundo actual y el pensamiento de ruptura de otros mundos impensables e indecibles, que pasan a convertirse en pensables y decibles. En este sentido, Bernstein agrega que estos significados tienen una relación indirecta con una base material (por lo tanto, no se subsumen y se absorben en esta base material) sino que generan una discontinuidad y crean un vacío. El potencial de ese vacío es inherente a los significados y Bernstein los llama “vacío discursivo potencial”. ¿De qué potencial es este vacío? Puede ser (no siempre) un lugar de las posibilidades alternativas de la relación entre lo material y lo inmaterial. Este vacío puede ser el lugar de lo impensable, posibilidad beneficiosa y también peligrosa. El vacío es el punto de encuentro del orden y del desorden, de la coherencia y la incoherencia: es el lugar de lo aún no pensado.

Cualquier distribución de poder intentará regular la realización de este potencial. Indicaré que, en parte, la razón de que las reglas de este dispositivo sean estables consiste en que este vacío está siempre regulado (...) porque el vacío mismo encierra la posibilidad de un orden alternativo, una sociedad alternativa y unas relaciones de poder alternativas (Bernstein 1998:60).

El sistema de significados dado, con el potencial de crear relaciones entre dos mundos pone al *vacío* como posible productor de diferentes relaciones entre *esos dos mundos*. “Esto es una paradoja. Las reglas distributivas intentan regular quienes tienen el acceso a este lugar y, de este modo, controlan

las posibilidades alternativas, aunque, paradójicamente, el dispositivo no puede hacer esto de modo eficaz” (Bernstein 1998:61).

El control del acceso al lugar se hace mediante la selección de los agentes que fueron “pedagogizados legítimamente” pero no se han suprimido por completo las contradicciones y los dilemas.

Es más, el mismo proceso pedagógico revela la posibilidad del vacío y configura la forma de su realización. Por tanto, al controlar o tratar de controlar las realizaciones de ese vacío, tiene que revelar necesariamente las modalidades que establecen las conexiones entre los dos mundos. En consecuencia, las relaciones de poder, que transmiten las reglas distributivas, están de este modo sometidas al cambio. Las relaciones de poder que distribuyen lo impensable y lo pensable, diferencian y estratifican los grupos por medio de las reglas distributivas (Bernstein 1998:61).

De esto habla Bernstein cuando refiere al dispositivo. Y la evaluación condensa el significado de la totalidad del dispositivo:

Estamos ahora en condiciones de deducir la finalidad general del dispositivo. El objetivo del dispositivo pedagógico consiste en proporcionar una regla simbólica general para la conciencia. De ahí que podamos apreciar sus orígenes religiosos: la religión era el sistema fundamental para crear y controlar lo impensable, el principio fundamental para crear y controlar lo impensable, el principio fundamental para relacionar dos mundos diferentes: el prosaico y el trascendente. Creo que podemos situar los orígenes del dispositivo pedagógico en esta última fase de análisis (Bernstein 1998:66).

Bernstein –aun advirtiendo de cierta tosquedad en el planteo– sostiene que la formación de agentes portadores de lo impensable se sitúa en la educación superior (lugar al cual pocos llegan) mientras que el resto del sistema forma la conciencia para la naturalización del mundo y –decimos ahora con Foucault– para el disciplinamiento de los cuerpos y las almas.

Aunque cabe indicar la existencia de luchas por subvertir este orden pedagógico clasista y opresivo, lo cierto es que, en conjunto, el sistema educativo funcionó eficazmente para legitimar y reproducir una sociedad de desiguales.

Lo dicho no ocurrió sobre terreno limpio, sino que debió vencer las resistencias o contestaciones, que tuvieron en general un carácter parcial y ciertamente circunscrito a experiencias particulares. Esas huellas, advertimos, deben ser recuperadas críticamente para la construcción de otra escuela y otro sistema educativo posibles en el marco de otro mundo.

Recurrimos a Bernstein aquí para ver en qué medida la dominación y lucha por el conocimiento es inherente a reglas internas de funcionamiento del sistema educativo, que se vincula por múltiples vasos comunicantes con el orden social más amplio.

Esta conceptualización pretende poner en evidencia tanto este proceso de reproducción de la desigualdad reflejando –no de modo mecánico– ciertas simetrías entre la economía y el conocimiento sino fijando también algunos dispositivos por los cuales, al interior del sistema educativo, siempre se produjo un proceso muy fuerte de conformación del sentido común, la naturalización del orden social, y la selección y jerarquía de ganadores y perdedores. Esta realidad estructural –inmodificable en contextos capitalistas– fue a menudo desafiada.

Los modos de regulación y control en el caso del Sistema Educativo Argentino se realizaron por una serie de dispositivos que se fueron afinando. El gobierno del sistema, a cargo de la autoridad política y, durante un largo período, del Consejo Nacional de Educación (que tuvo frecuentes conflictos con los docentes y sus organizaciones sindicales) constituyó una fuente de poder histórico que actuó con un grado importante de influencia en la vida del conjunto del sistema educativo.

De modo complementario, el currículum configuró un importante elemento que tanto explicitaba lo que debían aprender los alumnos como lo que debían enseñar los docentes. Elaborado por expertos (los creadores, justamente, de lo *impensable*) contaba con, al menos, tres atributos creadores de hegemonía.

Primero, en tanto selección cultural y formación para lo pensable y lo decible. Segundo, como guía de la imposición cultural sobre las múltiples culturas coexistentes en las escuelas argentinas (a la vez que como negación de las culturas alternativas). Tercero, como regulador del propio trabajo docente, orientando tanto el qué como el para qué de sus tareas.

El cuerpo de inspectores constituyó otro eficaz mecanismo de regulación, control y disciplinamiento. Muchos de los pedagogos críticos denuncian cómo sus inspectores o supervisores se convierten en verdaderos obturadores de la innovación, la disidencia o la democratización sustantiva en la escuela.

Otro dispositivo que funcionó en un sentido “proletarizante” de los trabajadores de la educación fue el texto¹²⁶ o *manual*, concebido como un formidable mecanismo de enajenación que operó no sólo indicando los contenidos sino las actividades que los docentes debían ejecutar.

Este ángulo de análisis nos sitúa en el vértice de las decisiones, y nos toca ver aquí quién tenía el poder de tomarlas regulando por múltiples mecanismos la vida escolar.

¹²⁶ Ver, entre otros: Apple, M. *Maestros y Textos. Una economía política de las relaciones de clase y de sexo en educación*. Editorial Paidós, Barcelona, 1989, 1ª edición.

En otro nivel de análisis, los resultados del logro escolar dan cuenta del carácter clasista de la educación mucho antes de la reforma educativa neoliberal. Las cifras del censo de 1991 reflejan que tres de cada cuatro adultos no tenía la secundaria completa. Que había casi un millón de analfabetos. Que analizada la tasa de repitencia, la media nacional de entre 13 y 15 años se situaba en el 31,4 %; pero mientras entre hijos de profesionales estaba en el 10%, en hijos de obreros no calificados se ubicaba en el 46,8%. Diferencias de clase, de género y de región caracterizaron históricamente la expansión del sistema educativo argentino.¹²⁷

Dicho de modo claro, la educación pública se configuró, tanto por la toma de decisiones como por los grados de distribución de títulos y conocimientos, como un espacio clasista, segregador, negador de las diferencias, rotulador, jerárquico.

A este modelo se lo llamó, desde sus orígenes, educación pública y/o educación popular. El discurso que acompañó los debates en su estructuración y desenvolvimiento se situó en torno a la idea de una educación común, democratizadora, igualitaria. Lejos de los discursos, como vimos, las prácticas fueron jerárquicas, segregadoras, llevadas a través de procesos de violencia simbólica, negadoras de la diferencia.

Claro que dentro de este sistema educativo *público y popular* se operaron dos tipos de procesos incontrolables.

Por un lado, el aprendizaje de la lectoescritura y otras herramientas, el trabajo escolar propiamente dicho, y otras adquisiciones dispararon en ocasiones procesos inmanejables desde el poder instituido. Una parte del propio cuerpo docente a menudo estimuló modos de participación y el desarrollo de procesos que tuvieron resultados distintos a los esperados para la reproducción obediente de los mandatos del capital.

Por otro lado, dentro del propio cuerpo docente y también en el seno de los *expertos* se dieron pensamientos y prácticas que desafiaron los intentos de una pedagogía domesticadora y dejaron huellas de otra pedagogía posible, con características emancipatorias. Estas huellas de la contestación deberán ser recuperadas para *otra educación pública*.

Nos importó destacar hasta aquí –como respuesta a las miradas idealizadas del tradicional sistema educativo y las políticas públicas que lo regularon– su carácter naturalmente reproductor a la vez que rescatar los márgenes para la resistencia y la contrahegemonía. Repasemos ahora algunas de las novedades provocadas por el neoliberalismo en educación.

¹²⁷ Fernández, M.; Lemos, M. L.; Wiñar, D. La Argentina fragmentada. El caso de la educación. Miño y Dávila, Buenos Aires, 1997, 1ª Edición. Cifras tomadas del Cuadro N° 11, pág. 47.

III- REFORMA EDUCATIVA Y ESCUELA PÚBLICA

Los cambios en la educación pública –cambios que fueron, hay que decir desde el inicio, de carácter sustantivo– acompañaron las mutaciones del Estado neoliberal, como parte de las novedosas políticas públicas en los noventa.

En un plano de intervención general, los cambios estatales no fueron cosméticos: el neoliberalismo implicó una reorientación del papel del Estado, fuertemente vinculado a asegurar la acumulación de capital y revisando la vieja legitimidad del orden a través de procesos de descentralización y recentralización del poder con la cobertura ideológica de un mundo privatizado, inductor de la soberanía del consumidor.

De Estado empresario a Estado prebendario –gerenciador de negocios fáciles–; de Estado Benefactor a Estado Penal los cambios a que asistimos de la dictadura para aquí han sido notables.

Estos cambios en el rol del Estado, acompañando un modelo de crecimiento orientado a las exportaciones y ordenado en función de los intereses de una minoría tuvo, como contrapartida, una expansión inédita de la exclusión social: el hecho que –según datos oficiales– más del 74 % de los jóvenes se ubique por debajo de la línea de pobreza (indicador previo a la devaluación, y agravado a continuación de esta medida) y de que incluso una parte significativa de los docentes se ubiquen por debajo de la línea de pobreza da cuenta de los contextos sociales que rodearon a la escuela y la atravesaron violentamente en este período.

Sobre el telón de fondo de una gradual pero sostenida descomposición social, se avanzó en una Transformación Educativa cuyo efecto más evidente fue el desmantelamiento del tradicional sistema educativo.

Sus notas centrales, retomando lo visto hasta aquí, pueden enumerarse en los términos que detallamos a continuación.

El Estado asume el papel de definir las políticas públicas, a través de la normativa, y se convierte en un poderoso Estado Evaluador a través de novedosos mecanismos de regulación y control: la definición de los Contenidos Básicos Comunes (para qué y qué se va a enseñar), los operativos nacionales de evaluación, la asistencia técnica para procesos de *descentralización* (el destacado tiene que ver con qué aspectos se descentralizan y cuáles no), la asignación de montos para planes sociales focalizados (Plan Social Educativo), el perfeccionamiento docente (a través de la Red Federal de Formación Docente Continua); etc. Debe destacarse el (fallido) intento del Proyecto Educativo Institucional como novedosa manera de controlar no sólo los resultados sino los procesos del trabajo docente, subordinando el plan institucional a las prioridades, preocupaciones y necesidades de la reforma neoliberal.

Una reestructuración del proceso de trabajo docente, a través de un deterioro de las condiciones laborales; un proceso de intensificación creciente (dado el trasfondo social de crisis y descomposición entre los sectores populares) vía la implementación de dispositivos de descualificación (por las exigencias más *livianas* de una escuela que no enseña sino que contiene) y recualificación (para *reciclar* los saberes obsoletos y remover la resistencia al campo, según enunciaron expresamente los responsables de la reforma educativa); la reconversión de disciplinas en áreas; etc.

Una redefinición del lenguaje y del sentido de la educación. En el plano discursivo, se producen una serie de desplazamientos que asfixian debates de la década previa a la reforma, a propósito de las tareas democratizadoras del sistema educativo, para poner en foco dos preocupaciones básicas del modelo en curso. Primero, el incremento en los niveles de eficacia y eficiencia en el interior del sistema educativo. Segundo, resolver la contención a través del asistencialismo orientado a los perdedores del modelo, una mayoría creciente de niños empobrecidos en Argentina.

Así, el término de *educación pública* adquiere un nuevo significado. En un movimiento que se llega a expresar en la propia Ley Federal –y que atraviesa el discurso oficial– es *pública* toda la educación, diferenciándose por el tipo de *gestión* (estatal o privada).

Esta redefinición de los límites entre público y privado –que llegó a instalarse con éxito como un nuevo sentido común– implica una extensión del término de lo público y una pérdida de densidad. En efecto, desde la fundación del sistema educativo se instaló un *consenso* en que las instituciones privadas eran tales por responder al interés particular de un dueño (de hecho, su denominación era de *escuelas particulares*) mientras que las públicas eran identificadas con instituciones del Estado.

Dicha definición originaria –encubridora de las fuertes fracturas al interior de las instituciones estatales– fue aceptada acríticamente, pues el reconocimiento de la existencia de circuitos diferenciados al interior del espacio estatal podía hacer tambalear la ilusión de una educación igualitaria (que siendo pública, debiera ser de todos, para todos, accesible a todos). Esta posición puede comprenderse a la luz de los embates privatizadores y subsidiaristas que desde los orígenes del sistema educativo debieron soportar los sujetos comprometidos con la escuela pública. Desde la Iglesia Católica al empresario educativo que pretendía un Estado ausente en garantizar la educación como derecho de ciudadanía, la defensa del rol del Estado –en bloque– fue la estrategia de los educadores enrolados en la reivindicación de lo público y de la escuela pública.

Un análisis consecuentemente crítico pondría en tela de juicio cuan pública fue, históricamente, la escuela pública. Hay aquí un primer movimiento

de la nueva clase dominante de fines del siglo XIX que, configurando un Estado Docente con una fuerte presencia a través de instituciones educativas estatales, mistifica el espacio de lo público. Lo público, sus instituciones, están atravesadas por las diferencias de clase y por objetivos que apuntalan la conformación de una conciencia naturalizada del orden y de la distribución de poder y saber existentes.

En el modelo tradicional de instrucción pública hay mecanismos de exclusión, fracaso escolar, segmentación horizontal y vertical, fuga hacia adelante que implican estrategias para la desigualdad. En este mismo modelo, como también señalamos, hay una cultura específica que es transmitida a través del dispositivo pedagógico que opera como naturalización del mundo y como descalificación de otros mundos posibles de sentir, pensar, decir y hacer el mundo.

El discurso neoliberal da un paso más allá, al expandir el ámbito de lo público a todas las instituciones educativas (debemos señalar que el rastro de estas primeras reformulaciones aparece en la década de 1960, de la mano de funcionarios de gobiernos dictatoriales) al costo de desdibujar los límites, operando un segundo movimiento que se superpone a la mistificación original sobre lo público.

Esta extensión del territorio de lo público supone a la vez la pérdida de sustancia y profundidad del término: si todas son públicas (por estar *abiertas al público*), y la única distinción es su gestión, entonces la privatización de lo público alcanza su máxima expresión de legitimidad para encubrir una operación discursiva para prácticas efectivamente privatizadoras. Serían públicas todas las instituciones *abiertas al público*. Que dicha apertura esté mediada por los procesos de selección institucional —la capacidad de un arancel, la suscripción una cosmovisión excluyente, o la pertenencia a un cierto tipo de familia— no es un asunto que se ponga en discusión.

La opacidad que adquiere el término *público* en educación oculta el hecho de que lo público no se diferencia de lo privado sólo por la gestión, sino también por la propiedad, por los fines, por los destinatarios y por el sentido y características y sentido de la propuesta educativa. Y todo esto al mismo tiempo.

La cuestión de la *propiedad de la institución* refiere a una definición legal (quién es el dueño), y por tanto tiene directa incidencia en la toma de decisiones y en el ejercicio del poder. Si un emprendimiento capitalista o una corporación doctrinaria asumen la titularidad de la empresa, tienen el derecho de resolver sobre la vida de esa institución dentro de los límites fijados por la normativa vigente. Si la entidad es estatal, debe responder a decisiones de las autoridades públicas. Las diferencias entre una y otra titularidad pueden ser o no relevantes.

La cuestión de los *fines* también cuenta, por cuanto el para qué de la institución va a variar según sea definido por una sociedad anónima educativa (generada para producir una ganancia), por una corporación ideológica (la Iglesia Católica es paradigmática en este punto) o por el Estado. En los primeros casos, el interés particular se expresa en la búsqueda de ganancia o en la búsqueda de difundir una determinada visión del mundo. El Estado, que se reclama *público*, suele reivindicar para la educación la formación para la ciudadanía, para el empleo, o para la autonomía individual. Dichos fines suelen ser de difícil o imposible compatibilización. Por ejemplo: la formación para la ciudadanía (que expresa un tipo de participación donde el poder y la decisión están socializados, decidiendo entre todos aquello que es de todos y para todos –un terreno de fronteras móviles) es antagónica para la formación para el empleo (pues la inserción en una empresa capitalista requiere obediencia, una participación tutelada y direccionada por los intereses del capital, el reconocimiento íntimo de un orden jerárquico y desigual, la interiorización de unas relaciones de explotación). Estas contradicciones en el discurso estatal se asocian de modo directo a sus funciones inherentes a la preservación del orden capitalista: la necesidad de asegurar la acumulación y la legitimidad del orden lo hace oscilar hacia uno u otro polo. En el caso de las políticas neoliberales, la retórica sobre el empleo se hace predominante, reduciéndose considerablemente (a menudo hasta su extinción) las referencias a la formación para la democracia o para la autonomía del sujeto.

La cuestión de los *destinatarios* también hace a la distinción entre el interés público y el interés privado. Mientras que en las instituciones privadas la selección estará signada la admisión en relación directa con los fines y con las condiciones de su realización (por ejemplo, la escuela privada empresarial buscará a quién pueda abonar la cuota); las instituciones públicas tendrían que estar abiertas a todos los destinatarios por ser sujetos de derecho y ciudadanos; y por ser el Estado garante (al menos en los dichos) de dichos derechos.

La cuestión de las *características* y *el sentido de la propuesta educativa* se refieren aquí a la institución individual, y agrega un elemento de complejización al análisis del fenómeno. En la medida en que la propuesta educativa consolida una educación clasista, naturalizadora, acrítica, domesticadora se inscribe en el espacio de lo privado porque consolida la estructura y las prácticas de desigualdad e imposición cultural. Si, por el contrario, la institución alimenta una educación que cuestiona en sus prácticas pedagógicas el monopolio del conocimiento por la clase dominante, si estimula la autonomía de pensamiento y una práctica crítica y desmitificadora colectiva, si promueve prácticas democráticas y ejerce la diversidad cultural sostendría una posición pública y popular.

Esta reflexión abre un problema ya que habría instituciones estatales que responderían al interés privado (podríamos afirmar que casi todas ellas lo hacen) y habría instituciones no estatales que apuntarían en sentido público y po-

pular. El poderoso Movimiento de los Sin Tierra en Brasil tiene sus propias escuelas, que promueven una formación profundamente subversiva a la vez que reclaman –y logran– el reconocimiento oficial. No quisiéramos estimular con estas afirmaciones pensamientos que reivindicarían la renuncia a la lucha al interior de las instituciones estatales. En Argentina la tradición de democratización educativa es muy fuerte. Tan sólo queremos plantear la complejidad del fenómeno, y abrir la pregunta sobre cómo se defiende lo público, si asociamos la noción de público a lo democrático, popular, igualitario, crítico, participativo.

IV- ASPECTOS DE LO PÚBLICO

El contenido de lo público aparece entonces como una cuestión compleja.

Primero, nos parece importante definirlo, dotarlo de contenido, plasmarlo como horizonte al cual caminar.

¿Cómo sería el lugar público entendido como democracia sustantiva, como expresión de unas relaciones sociales efectivamente igualitarias de hombres y mujeres emancipados?

El ser humano como ser genérico y sujeto colectivo de derechos compartiría el esfuerzo y la producción de la riqueza; constituiría un modo de relaciones de poder democráticas y participativas; se apropiaría del conocimiento a partir del mutuo reconocimiento de la diversidad cultural. La democratización sustantiva atravesaría el conjunto de las relaciones sociales y las instituciones (algunas de las cuales se reformarían de modo radical, otras de las cuales desaparecerían y otras que serían creadas en función del nuevo orden).

La ciudadanía se instalaría en todos los órdenes de la práctica social. Se trataría, así, de rescatar la especie humana como género, su rescate como colectivo, su negación individualista, recrear un proyecto de género (sin exclusiones) a la vez que capaz de incorporar lo diverso.

Este horizonte utópico presupone una educación que, en la institución, forme para una ciudadanía plena, también un trabajador comprometido con la producción de riqueza y su distribución, que se apropie de los avances científicos para asegurar el derecho de los habitantes –de todos– a una vida digna y al cuidado del planeta. Que respete la diversidad cultural.

Sobre estas formulaciones, que de tan generales se nos pierden, que pueden ser señaladas con el rótulo de utopías ingenuas, es preciso abonar un proceso que nos haga caminar en esa dirección. Con una envidiable convicción marcharon los neoliberales hacia la utopía (reaccionaria) de una sociedad privatizada. Y aunque están lejos de cumplir todos sus sueños y nuestras pesadillas, lo cierto es que han hecho un notable avance en dirección a las sociedades egoístas que preconizan en sus declaraciones.

Intentando una reconceptualización de lo público, queremos establecer entonces sobre las preguntas de hacia donde, para qué, qué, cómo para considerar el espacio de lo público.

La esfera de lo público es, por más de un motivo, un ámbito escurridizo, sometido a diversas y a menudo antagónicas definiciones sobre sus contenidos, sus alcances, sus límites. Esta dificultad es tanto de orden político, como epistemológico. De un lado, las luchas por el significado están a la orden del día. Los intereses alrededor de su definición y redefinición expresan posiciones, intereses diversos.

Como vimos en el apartado sobre educación, el liberalismo oligárquico en Argentina construye discursivamente a la escuela capitalista como *pública* y *popular* en una exitosa operación de hegemonía cultural: los intereses de la clase dominante asumían una pretendida representación universal.¹²⁸ Se hablaba por la Nación y todos –los hijos de doctores, los de los pueblos originarios exterminados, los de los inmigrantes anarquistas perseguidos– debían ser incluidos desde el salvacionismo racionalista y laico que encarnaba la institución educativa y, como agente protagónico de esa obra civilizatoria, el apóstol/funcionario docente. La exclusión de las culturas divergentes y la propia carrera escolar –que con dispositivos específicos asignaba ganadores (los menos) y perdedores (los más)– operaban como coartada a través de la cual se reproducía, en el plano del conocimiento y el reconocimiento, las múltiples funciones de violencia simbólica, distinción jerárquica y exclusión del sistema educativo.

La idea de que el Estado capitalista responde al *bien común* y encarna el *interés público* tuvo una notable eficacia en la construcción del sentido común mayoritario de la sociedad argentina hasta la última dictadura. De este modo particular, una minoría hablaba desde su visión del mundo, sus intereses y sus saberes/poderes y los hacía resonar como voz universal.

Un ejemplo más cercano da cuenta de otras estrategias de redefinición de lo público y sus límites con lo privado. De modo convergente con las novedades neoliberales, vimos cómo el lenguaje oficial considera tanto a escuelas estatales como a las particulares públicas, diferenciadas sólo por la *gestión* (estatal o privada). Aquí se realiza una extensión del término (pues se incorpora a *lo privado* como parte de lo público), a la vez que se adelgaza la densidad (ya que lo público incorporaría ámbitos para los cuales es preciso

¹²⁸ No implica esta afirmación la homogeneidad del bloque cultural liberal-oligárquico. Antes al contrario, la raíz maniquea, simplista, primitiva y cerrada de la ideología oligárquica entró en colisión con la idea de escuela común sostenida por los intelectuales forjadores de la “nacionalidad”. Debe admitirse, a la vez, que este proceso disparó efectos democratizadores y aun emancipatorios (siempre localizados a ámbitos específicos). Sin embargo, en líneas generales, el sistema educativo funciona con este sentido y con estas consecuencias.

contar con recursos materiales o simbólicos en orden a posiciones y posesiones de clase): mientras que lo público antes era lo estatal, ahora lo público es lo que *está abierto al público*.

Se verá aquí, a modo de ejemplos, cómo dichas redefiniciones expresan reacomodamientos teóricos y también políticos.

Por otro lado, en términos epistemológicos de su elucidación, la teoría necesita acompañar a la realidad. El campo de lo público va sufriendo mutaciones a partir de la dinámica social, las imposiciones, resistencias y luchas. En un carril paralelo, ocurren redefiniciones en el campo del sentido común y en el de la política. Lo que amplias mayorías esperan hoy de lo público o, por ejemplo, de lo estatal en Argentina posiblemente sea muy distinto de lo que se esperaba en los noventa.

Señalamos también al inicio y durante el desarrollo de este trabajo que lo público es, llevado hasta las últimas consecuencias, incompatible con el capitalismo. Esta afirmación debe ser tomada como un punto de partida y no como una sentencia evangélica, pues su sola enunciación no da respuesta a la comprensión y explicación de aquello que ocurre y que deja de ocurrir en la esfera pública.

Estamos lejos, sin embargo, de sugerir que la alternativa hoy es abandonar lisa y llanamente el aparato de Estado burgués y dedicarse a las organizaciones populares radicadas en la sociedad civil. Esta actitud debe leerse –sea cual fuere su justificativo– como la capitulación en un campo de lucha –el Estado– donde reside y se disputa buena parte del poder social. Como afirma Follari, defendemos la idea de que lo público involucra la dimensión estatal: “En todo caso, es cierto que en el presente se ha hecho claro que lo público no resulta coextensivo con lo estatal. Es evidente que lo público se ejerce y se trabaja *también* en otros espacios, los del Estado, o los de la lucha dentro de la sociedad ‘hacia’ el Estado. Ello está hoy casi universalmente aceptado. Pero también lo está –al menos en el plano de la teoría– que el Estado sigue y seguirá siendo uno de los puntos decisivos respecto del poder. No podemos asumir de ninguna manera que lo público no esté presente en el campo del Estado. De modo que lo que cabe decir, hoy, es que lo *público* es más que lo estatal, pero de ninguna manera es *otra cosa* que lo estatal. Se diría que el espacio de lo público incluye lo estatal como una parte importante de sí mismo, pero que lo público no se agota allí”.¹²⁹

¹²⁹ Follari, Roberto. “Lo público revisitado: paradojas del Estado, falacias del mercado”. En Feldfeber, M. (comp.). *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo. ¿Existe un espacio público no estatal?* Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires, 2003, 1ª edición. Subrayado del autor.

Motivos de orden teórico y también ético-político convocan a superar la comodidad del consignismo. La recurrencia a la Gran Teoría y al nominalismo que satisfacen al propagandista o a la sociología burocrática es aquí desplazada por una búsqueda que cuestiona los saberes oficialmente sancionados y pretende hurgar en algunos lugares de los cuales no se habla, o se habla demasiado poco.

Siendo el espacio público, como toda práctica social, un lugar de construcción de la dominación pero también de disputa, la ciencia social crítica debe contribuir a desarrollar la explicación y comprensión de los sucesos que allí se desenvuelven a partir de “políticas de verdad”.

En términos ético-políticos, los efectos de las aseveraciones ideologizadas que conciben a lo público en el capitalismo como territorio a abandonar hasta la (re)conquista final del comunismo, no pueden ser otros que la parálisis o la resignación.

Hablar de lo público, por todo lo dicho hasta aquí, parece una operación cuanto menos problemática.

En función de esto, proponemos a continuación referirnos –para abarcar a lo público desde su complejidad y entenderlo como proceso de construcción– a “grados de desarrollo del espacio público” a partir de un intento de sistematizar aspectos, dimensiones y valores que constituirían parámetros para definir los límites de lo público y las luchas que se desenvuelven en torno a sus contenidos, sus formas y su direccionalidad.

Parafraseando a Paulo Freire, podríamos afirmar que lo público *no es*, sino que *está siendo*. Se trata de una construcción siempre en tránsito: lo público está sujeto a los avatares de relaciones de fuerza, estrategias y hasta azares que determinan avances y retrocesos hacia grados de mayor desarrollo de esta esfera de la actividad social.

Visto como proceso, como conflicto, como conquista, como derrota, como imposición, como ruptura, permite anticipar la complejidad del intento de aprehender como es, qué ocurre y qué puede ocurrir en el espacio público.

El concepto de lo público –para ser abordado dialécticamente– exige un tratamiento tamizado por la contemplación de los múltiples aspectos que inciden en su configuración. Distinguimos, al inicio, cuatro dimensiones generales para el análisis de los grados de desarrollo del espacio público. Todas ellas están atravesadas por relaciones de poder y de saber que reproducen o contestan las imposiciones, violencias, opresiones instaladas *desde arriba*.

Una primera dimensión es la **dimensión sustantiva**, que da cuenta de los aspectos que definen, centralmente, el grado relativo de desarrollo del espacio público. Son subdimensiones la **participación/decisión**, la **producción, distribución y apropiación**, y el **reconocimiento**.

Una segunda dimensión es la **dimensión coyuntural**. Aquí tomamos la perspectiva gramsciana para definir a la “coyuntura” y su análisis como la imbricación de estructura y acontecimiento, de los factores subjetivos y objetivos. Son subdimensiones la **historia**, la **estructura**, los **actores** y las **estrategias** en torno a la ampliación o reducción de la esfera pública.

Una tercera dimensión es la **procesual** que apunta a revelar la **direccionalidad, ritmo, extensión y profundidad** de las dinámicas que avanzan en la sustancialización (o su reverso, en la formalización y/o vaciamiento) de la esfera pública.

Finalmente, una cuarta dimensión se vincula al **foco** de análisis, que está integrada por los niveles macro, intermedio y micro social.

DIMENSIÓN SUSTANTIVA

Participación/Decisión	<ul style="list-style-type: none"> - No participación /No decisión - Manipulación /No decisión - Participación formal/ parcial/ Decisión parcial - Participación real/ Decisión
Producción, Distribución y Apropiación	<ul style="list-style-type: none"> - Excluyente - Desigual - Igualitaria
Reconocimiento	<ul style="list-style-type: none"> - No reconocimiento - Manipulación - Reconocimiento formal / parcial - Reconocimiento real

DIMENSIÓN COYUNTURAL

Historia	
Estructura	<ul style="list-style-type: none"> - Grado de desarrollo de la riqueza y el conocimiento - Estructura de clases
Actores	
Estrategias	<ul style="list-style-type: none"> - Imposición - Cooptación - Adaptación - Contestación - Contrahegemonía

DIMENSIÓN PROCESUAL

Direccionalidad	- Progresiva - Regresiva - Contradictoria
Ritmo	- Gradual - Acelerado
Extensión	- Ampliada - Restringida
Hondura	- Superficial - Profunda

DIMENSIÓN DE FOCO

Micro	- Instituciones - Organizaciones particulares - Agrupamientos
Intermedia	
Macro	Estatal nacionales

Veremos, a continuación, cada una de estas dimensiones, subdimensiones, sus valores y significados de modo de proveer una clave de lectura.

DIMENSIÓN SUSTANTIVA

Este aspecto de la esfera pública constituye, en nuestra perspectiva, el parámetro efectivo para reflejar en qué medida la esfera pública avanzó en la superación de los antagonismos de clase, de género, de etnia, generacionales (entre otras posibles categorías relacionales que expresan sometimiento y resistencia). La categoría es general y se aplica al conjunto de prácticas sociales, sus agentes, instituciones, procesos, sus productos, las relaciones, etc. Puede aplicarse a diversos niveles, diversos ámbitos, diversas prácticas.

De esta dimensión, hay tres aspectos que –en términos *ideales*– convergerían hacia la configuración de espacios públicos igualitarios, emancipatorios y radicalmente democráticos.

– *La participación/decisión*

Uno primero tiene que ver con los niveles de participación-decisión en las prácticas sociales, sus ámbitos institucionales y relaciones diversas.

La **participación** –que aquí ligamos fuertemente con el poder de **decisión**– constituye un factor básico de la constitución de un orden público igualitario y democrático. Existen al respecto distintos niveles de privación y

de logro, algunos de los cuales incitan a una participación limitada, o bien manipuladora, mientras que en ocasiones se plasman prácticas de participación real.

Las relaciones de saber y de poder son sustanciales para el ejercicio de la autonomía y la participación. Las estructuras de autoridad y jerarquía han constituido, históricamente, la vía regia de la exclusión para las decisiones. Las luchas populares, de diversos sujetos colectivos expropiados de su capacidad de participar y decidir, forzaron reconocimientos, a menudo parciales, para integrar a los ámbitos de decisión a crecientes sectores antes expropiados del derecho y de la práctica de participar y decidir.

Quienes ostentaron el privilegio de participar y decidir, frente a los embates de los sectores populares y sus múltiples sujetos excluidos (trabajadores, mujeres, jóvenes, minorías étnicas, religiosas o sexuales, etc.) operaron, cuando no pudieron sencillamente privar de la participación y decisión a grupos subalternos, a través de modos de manipulación, participación limitada, formal o parcial. El ejemplo de los trabajadores a asociarse o el derecho femenino al sufragio constituyen ejemplos de ampliaciones parciales de los niveles de participación.

En coyunturas de cambios revolucionarios o en contextos microsociales se operaron procesos de participación real, con el saber y poder socializados para decidir y avanzar colectivamente hacia fines compartidos.

Los grados de desarrollo de lo público están íntimamente relacionados a las prácticas de participación, ligada a la posibilidad de tomar decisiones a partir de procesos de formación. Para decir un poco más sobre este punto: la participación aquí es entendida como redistribución del poder social, en un sentido democratizador. Ahora bien, luego de una larga historia de procripciones, prohibiciones, exclusiones y manipulaciones, la participación/decisión implica la apropiación de herramientas de diverso tipo, es un aprendizaje y requiere de recursos para asegurar que las intervenciones sean reales y no simbólicas.

Estas consideraciones son aplicables a todas las prácticas sociales, a todos los órdenes, y a todos los sujetos que conforman el campo o esfera que estamos analizando. Vale para la economía. Vale para la política. Vale, también, para la educación. En el caso de la educación, la participación se refiere tanto a los niveles de gobierno (quién toma las decisiones), como a la construcción de las prácticas pedagógicas. Implica un foco en la configuración del poder y del saber en el aula, en la institución y en el sistema. Quién participa en la definición de los conocimientos, quién decide cómo y para qué se evalúa; quién participa y decide las reglas de juego, los premios y los castigos, entre otras variables a tener en cuenta.

Esta dimensión es un aspecto sustantivo de la democratización de lo público. Implica, a la vez que la constitución de sujetos soberanos que construyen un destino propio y colectivo, un hecho de democracia efectiva para el ámbito donde se aplique.

– *Producción, distribución y apropiación*

Un segundo aspecto de esta dimensión es la de **producción, distribución y apropiación**, referido al conjunto de *bienes, recursos*, simbólicos y materiales que circulan en un determinado ámbito. Las formas de organización que se cristalizan en relaciones antagónicas de sometimiento, desigualdad y explotación suelen o bien excluir lisa y llanamente de estos *bienes* a una parte de sus miembros o bien repartirlos con un elevado nivel de desigualdad, o ambas cosas a la vez. Para este aspecto, la pregunta es quién produce, quién y a quién se lo distribuye y quiénes se apropian. La referencia a la igualdad, insistimos, es material y simbólica. Como en la subdimensión anterior, el análisis vale para todas las prácticas sociales, todos los campos y todos los sujetos que los integran o que pueden integrar dichos campos hasta llegar a su universalización.

En relación a la educación, el tema del conocimiento (quién lo produce, quién y cómo lo distribuye, a quiénes, de qué manera y, en el otro extremo, quién se lo apropia) se torna central en esta subdimensión. Esta producción, distribución y apropiación de conocimiento pone en juego relaciones de poder que van a reflejarse en el gobierno de la conducta de los individuos. Para dar cuenta de este fenómeno en su extensión es preciso abarcar la totalidad de la dinámica sistémica, institucional y pedagógica como objeto de análisis, crítica o de construcción.

– *Reconocimiento*

Un tercer aspecto tiene que ver con el **reconocimiento** de lo distinto. La referencia es claramente cultural e identitaria. Es oportuno establecer aquí que el concepto *desigualdad* a menudo se lo confunde con el de *diferencia*. Mientras que el primero remite a la provisión injusta de bienes materiales o simbólicos, el segundo advierte sobre el reconocimiento a elecciones diversas que deben ser incluidas en las prácticas sociales que estemos analizando, en el plano simbólico.

En líneas generales, la diferencia es sencillamente ignorada desde los grupos dominantes de los ámbitos organizacionales tanto macro como micro-sociales. En tal caso, estamos en presencia de procesos de *no reconocimiento*. En otros, el reconocimiento implica un modo de cooptación. Visto desde otro ángulo, este movimiento puede ser caracterizado como un reconocimiento formal o parcial.

Estas consideraciones, como en el caso anterior, sirven para todos los órdenes de la vida social.

Veamos un ejemplo de la educación. Las escuelas públicas en algunas regiones de Neuquén están instaladas en territorios mapuches. En algunas de ellas, hay programas bilingües. A propósito de esto, hay dos posiciones divergentes. Algunas voces reivindican como un hecho positivo que el Estado argentino haya hecho un reconocimiento parcial de la cultura mapuche a través de la introducción de la enseñanza bilingüe en esas escuelas. Otras voces más críticas, sin embargo, objetan este paso y piden más: señalan que si el currículum escolar sólo contempla los saberes del *huinca*, la lengua materna no sería sino un “caballo de Troya” a través del cual se introduciría una visión del mundo ajena y hostil a la cultura mapuche. Representantes de la comunidad de esos pueblos originarios exigieron, en pronunciamientos públicos, que los saberes filosóficos, ecológicos u otros que esa cultura ha desarrollado en siglos sean incorporados, en pie de igualdad, a los conocimientos que son parte del currículum oficial. Es, en todo caso, parte de un debate que permitiría avanzar en grados de reconocimiento real, superando movimientos de cooptación, subordinación o sometimiento.

Sabríamos, en principio, cuán público es un espacio público en la medida en que haya claridad sobre los niveles de participación/decisión; producción, distribución y apropiación y reconocimiento que ocurren en una sociedad determinada, en sus diversas esferas, en sus instituciones, prácticas y relaciones. Es claro, sin embargo, que dicho proceso no ocurre en un vacío histórico y social sino en sociedades con historia que son atravesadas por su pasado, y por las configuraciones presentes de poder y saber de unos actores en lucha que desarrollan determinadas estrategias.

Para valorar el lugar relativo de *publicitación de lo social*, es preciso tener en cuenta un análisis de coyuntura, que incluye necesariamente la dimensión histórica, la perspectiva estructural, el lugar actual y posible de los sujetos históricos.

DIMENSIÓN COYUNTURAL

Dado que la construcción de lo social debe entenderse en términos de *proceso*, y que el presente puede comprenderse, en buena medida, a partir del conocimiento de la historia, el análisis de la coyuntura debe permitir comprender el contexto a partir de las relaciones entre pasado y presente, así como de las imbricaciones complejas y dinámicas entre estructura y actores que desarrollan estrategias.

Como esperamos haber evidenciado, el análisis de lo público no puede desarrollarse sin referencias al desenvolvimiento histórico y social en que se gestó y se desplegó.

Los procesos de publicitación de lo social (o su reverso, la privatización de lo social) ocurren en momentos históricos determinados, mutan y se desarrollan a partir de complejas relaciones de fuerzas entre actores, con cierto nivel de desarrollo de la riqueza, con experiencias en el ejercicio de saberes y poderes determinadas, con capitales sociales, culturales y económicos desigualmente distribuidos (una distribución desigual que va mutando en más de un sentido). Comprender, conocer y valorar lo público en una sociedad dada requiere, por tanto, dar un paso más allá de la *fotografía* que provee la dimensión sustantiva: es ver esos rasgos y esas dinámicas en un proceso.

Las luchas por el poder, la riqueza y el conocimiento se desenvuelven en marcos estructurales más o menos rígidos, que son modificados en procesos históricos a partir de la presencia activa de sujetos colectivos que transforman la realidad, nunca de modo lineal ni automático.

El análisis de una sociedad, sus *esferas*, sus prácticas y sus relaciones no puede hacerse en abstracto, sino en un escenario histórico-social concreto en el que se despliegan disputas, casi nunca definitivas.

Además de los factores históricos y estructurales, hay que prestar atención a la práctica desarrolladas por los múltiples actores de la arena social; y prestar especial atención a sus estrategias.

Las concepciones genealógicas nos pueden ayudar –sostenemos– a comprender estrategias y desarrollos para la expansión o reducción del ámbito de lo público. El rastreo de los orígenes históricos, el develamiento de las estrategias de quienes en coyunturas específicas libraron batallas, la desnaturalización de los saberes y poderes legitimados constituyen un invaluable aporte al pensamiento crítico y –como señaláramos antes– al descubrimientos de mundos impensables.

DIMENSIÓN PROCESUAL

El análisis sobre los grados de desarrollo del espacio público no sólo debe ser comprendido en su marco histórico, sino también en su desarrollo como parte de un proceso temporal sobre el que se producen siempre cambios en sentidos diversos, dependiendo de una serie de factores. Esta mirada diacrónica intenta ver en qué sentido, a qué velocidad, con qué grado de amplitud y profundidad se operan los cambios.

Se proponen como valores de estas subdimensiones, pues:

La **direccionalidad** nos permite ver en qué sentido va el proceso. Es *progresiva* en la medida en que avanza hacia el modelo sustantivo de espacio público, y *regresiva* cuando va en sentido opuesto. En momentos de crisis –sea cual sea su resolución– suelen operarse marchas y contramarchas y por ello contemplamos que en ciertos períodos ocurran procesos de direccionalidad *contradictoria*.

El **ritmo** refiere a la velocidad de los cambios, contemplados en el par *graduado/acelerado*, que suelen estar ligados a ciclos de normalidad o crisis.

La **extensión** refiere a los ámbitos de las relaciones estudiadas que se enmarcan y definen como públicas y debe ser abordada en conjunción con la subdimensión de **hondura** –que puede ser *superficial o profunda*.

Pueden ocurrir aquí situaciones paradójales. Por ejemplo, las *escuelas públicas* reconocidas por el Estado que desarrolló el Movimiento Sin Tierra tienen una extensión limitada (pues se circunscribe a los miembros del movimiento que pasan por sus instituciones) pero una hondura profunda, que arrima esa experiencia a modos plenos o sustantivos de construcción del espacio público. Claro que el área de influencia es parcial y limitada.

A la inversa, la Ley Federal de Educación vuelve a redefinir los límites de lo público y lo privado a partir de asignar a toda educación formal como *pública*. Aquí se gana en extensión pero se pierde en profundidad. Si antes el ingreso a todas las escuelas públicas era –al menos en el discurso– una responsabilidad estatal, ahora se diluye en un archipiélago de instituciones cuyo compromiso con el derecho de aprender de todos los niños, jóvenes y adultos privados de conocimiento no es siquiera reconocido en el discurso.

DIMENSIÓN DEL FOCO

Si concebimos a las luchas por la ampliación del espacio de lo público a partir de pugnas de distinto nivel de generalidad y alcance, deberemos poder aprehender la existencia de distintos espacios sociales y organizacionales donde se da la disputa por avanzar en niveles de participación y toma de decisiones, de producción, apropiación y distribución así como de reconocimiento.

Las luchas en el plano de una organización individual constituyen un plano micro. Hay ámbitos intermedios. Por ejemplo: en organizaciones nacionales con un fuerte peso de lo federal un gobierno de las izquierdas puede impulsar –en tensión con el resto del territorio– políticas de avance de lo público en sentido sustancial. El caso de Porto Alegre, en Brasil, constituye un caso paradigmático de esta idea. Otro ejemplo: la lucha por democratizar la educación se circunscribe a una red institucional y unas prácticas específicas –aunque imbricadas con otras prácticas sociales. Puede ocurrir que se desenvuelvan luchas que permitan operar procesos de democratización sustantiva que den un nuevo sentido a lo público –en este caso, a la educación pública sin que ocurra lo mismo, o con la misma intensidad, en otras áreas de la vida social.

Si, por el contrario, la lucha se da en el plano nacional o mundial los avances y retrocesos se dan en una dimensión macro social. El neoliberalismo como proyecto implicó la redefinición del espacio público en un sentido regresivo: perdió hondura, se desandaron avances democratizadores del capita-

lismo de bienestar preexistente, el orden que prometía igualdades fue vituperado por las usinas creadoras de un nuevo sentido común privatizador e individualista.

V- A modo de conclusión

Frente a los abordajes de lo público que privilegian una mirada cristalizada, oponemos en este trabajo, un análisis que imbrica niveles diversos en términos de procesos de avances y retrocesos, en coyunturas que tienen una historia, unos límites, unos actores y unas estrategias.

La lucha por la construcción de una esfera pública sustantiva –y, desde los antagonistas, por su no consumación, su manipulación o su limitación– requiere agudizar en términos de estrategias y de resultados parciales dichos procesos.

Las luchas por la ampliación de lo público, entendido en un sentido sustantivo, exige comprensiones y explicaciones en términos de estrategias, conflictos y enfrentamientos de diversos niveles, articulándolos, advirtiendo las contradicciones e inconsistencias que caracterizan a toda práctica social e histórica que hacen posible el desenvolvimiento de la historia humana.

– *Los procesos y la coyuntura*

La construcción de lo público, como un terreno concreto e histórico de la lucha de clases, debe verse como un largo proceso de marchas y contramarchas.

A la luz de la barbarie (neo)liberal en el plano de las sociedades nacionales que sufrieron su implementación con su estela de desigualdad, miseria y devastación, tanto social como ecológica, estamos lejos de sostener un optimismo ingenuo. Agudizada la actual fase de desarrollo capitalista con el establecimiento de unas relaciones neofascistas bajo la égida de Estados Unidos como potencia imperial, cuesta, entre el desaliento de las amenazas prepotentes, las bombas y sus muertos, escudriñar un futuro de dignidad universal como soñaron las tradiciones humanistas de todas las culturas.

En algún sentido, el desarrollo de una estrategia basada en el crimen de la fuerza lisa y llana puede expresar, sin embargo, la debilidad de gobernar y direccionar el mundo por otros medios. Sin embargo, a pesar de la profundización de los mecanismos de exacción de riqueza y de nuevos y viejos sometimientos aparecen en la escena internacional –así como en los propios territorios nacionales– la emergencia de nuevos sujetos y nuevas prácticas, la reedición de viejas experiencias basadas en valores antagónicos a los del capitalismo. Todo ello puede ser el preanuncio de un cambio de época.

Los procesos de internacionalización productiva fueron acompañados de nuevos fenómenos que renovaron las perspectivas presentes y futuras (aunque, como queda dicho, de ningún modo hay motivos para ser optimistas): internacionalización de la resistencia y nuevas articulaciones políticas que desafían las pretensiones imperiales de Estados Unidos.

La aparición de nuevas organizaciones sociales, su convergencia en distintos ámbitos del globo –de los *globalifóbicos* manifestantes en Davos, o Seattle, o Génova a las pluralidades que se expresan en el Foro Social Mundial– permiten vislumbrar un nuevo espacio público de dimensiones planetarias. Las crecientes preocupaciones por los efectos sociales de la acción depredatoria neoliberal, la aparición de organizaciones preocupadas por los derechos humanos a nivel planetario, las nuevas alarmas –y las organizaciones– que dan cuenta del riesgo ecológico, todos estos fenómenos deben verse –a mi juicio– como parte de un tránsito sin claridad sobre el *punto de llegada* (siempre provisorio).

En términos de las dimensiones planteadas, en el plano internacional las cosas están lejos de ser esperanzadas. Los niveles de participación se reducen a los poderosos; la producción, distribución y apropiación han generado –tras el diluvio neoliberal– niveles inéditos de desigualdad. El reconocimiento a lo diverso se expresó, en el mejor de los casos, como indiferencia. Y en el peor a través de la lisa y llana represión hasta llegar al genocidio.

Los elementos de coyuntura marcan una fuerte tendencia a la reducción del espacio público en el escenario internacional, donde especialmente el Imperio impone un derecho privado que lo sustrae de sus responsabilidades políticas frente al resto de los países del mundo. La formulación discursiva de funcionarios estadounidenses, acerca de la no validez de la Convención de Ginebra para los prisioneros de guerra iraquíes, constituye la más notable afrenta a los derechos humanos elementales promulgados en la vulgata norteamericana.

La direccionalidad y los ritmos que hacen retroceder en el plano internacional la esfera de lo público son notablemente regresivos, aunque en algunos campos se registran avances significativos. La conformación de un Tribunal Penal Internacional que juzgará crímenes de lesa humanidad constituye un paso adelante. Paso del que, una vez más, Estados Unidos no se dispone a participar cuando sea a él a quién le toque sentarse en el banquillo de los acusados.

En el plano nacional, la situación es significativamente divergente. El espacio de lo público, luego de la crisis que estalló el 19 y 20 de diciembre de 2001, es puesto nuevamente en discusión y revalorizado luego de más de dos décadas de ofensiva privatista –en el discurso y en los hechos– que dieron lugar a un creciente vaciamiento de la esfera pública.

Hay múltiples vaivenes y redefiniciones en curso, pero cabe constatar que la retórica neoliberal de desprestigio de lo público (asociado a estatal) y de prestigio de lo privado ha entrado en franco declive.

La crisis abierta es, en todo caso, parte de un tránsito más complejo que no abordaremos en este trabajo.

La construcción de lo público extendido y profundo está lejos de ocurrir como un acto de voluntarismo individual o colectivo. Antes bien, entendemos que la humanización de la vida social se constituye a partir de un largo proceso histórico plagado de marchas y contramarchas. La pregunta: cuánto podrá avanzar la humanidad en estos tiempos, no tiene ninguna respuesta clara.

Lo que se nos aparece, en la apuesta por construir un ámbito público sustancialmente democrático, es la existencia de una serie de dificultades, tensiones, complejidades que desafían a los sujetos que intervienen –sea para impulsar, sea para obturar dicha democratización–, generando debates que orientarán sentidos, discursos acciones.

–*Algunas de las tensiones*

La defensa de lo público, entendido entonces como el conjunto de prácticas que favorece a la superación de los antagonismos en la producción, distribución y apropiación de la riqueza, el poder y el conocimiento a través de procesos de participación real y de reconocimiento de lo diverso, se expresa a través de intrincados caminos de construcción, con avances y retrocesos como parte de las luchas históricas de las sociedades por su humanización.

Señalaremos, brevemente, tres tensiones que nos parecen significativas.

La primera se refiere a la tensión entre los niveles macro y micro. La segunda, en relación a los efectos no deseados de la construcción de lo público. Y, tercera, las confusiones referidas a la distancia entre lo viejo y lo nuevo.

La tensión entre lo micro y lo macro expresa la complejidad de lo social y permite asistir, a veces, a resultados paradójales.

La generación de experiencias de ampliación de lo público en ámbitos restringidos –como, por ejemplo, los avances registrados por el Movimiento de los Sin Tierra en Brasil– expresan la paradoja de que, aunque para los niños contenidos en el movimiento se logre avanzar en la democratización del conocimiento, la riqueza y el poder; dicho avance contrasta con otros niños que son parte de los sectores populares, que no participan del MST y que tienen similares carencias simbólicas y materiales, resultan excluidos también de este proceso de democratización.

En este caso, se producen efectos no deseados de la expansión de lo público, ya que terminan reproduciendo relaciones y estructuras de desigualdad.

¿Qué hacer en estos casos, en que estrategias y prácticas democratizadoras en el nivel micro o intermedio terminan amplificando los niveles de desigualdad? Desde mi perspectiva, todas aquellas acciones que ayuden a desnaturalizar el orden, a ampliar las fronteras de lo público, a ensanchar los márgenes de acción para prácticas transformadoras deben ser llevadas adelante hasta la última *línea de frontera*, expandiendo la esfera pública democrática sustantiva que permita construir otro futuro posible.

Un último punto de reflexión se vincula a las complejas relaciones entre lo viejo y lo nuevo.

Dos características oscurecen muchos pensamientos y prácticas de los sectores que impugnan al capitalismo y se imaginan otro mundo posible. Ambos están ligados a la dimensión temporal de pasado, presente y futuro y se manifiestan en las estrategias de resistencia y construcción.

De un lado, la ofensiva de la Nueva Derecha es respondida con la reivindicación del pasado en bloque. Simultáneamente, se verbaliza un futuro luminoso que, lejos de las contradicciones y retrocesos del capitalismo del tercer milenio, vendrá a traer la felicidad de todos sin los dolores de parto del ensayo y el error de nuevas sociedades, nuevas prácticas, nuevos seres humanos. Por una parte, hacia el pasado, un rescate nostálgico, inconducente, encubridor de las prácticas de sometimiento y desigualdad que lo caracterizó en términos procesos y de resultados. Por otra, hacia el futuro, una mirada disociada del presente, que encierra un pensamiento mágico que nos llevará sin escalas a un mundo de dignidad.

No sabemos cómo será la sociedad del futuro. Tampoco podemos imaginar, ante el vértigo de los cambios, cómo será la escuela del futuro.

Pero ese futuro surgirá de las tradiciones en lucha del pasado y, seguramente, de lo que alcancemos a pensar, decir, hacer y sentir en el presente. Como bien dice Vinicius “Mañana es domingo, porque hoy es sábado”, y, desde ese duro e inevitable proceso que lleva a construir el futuro desde el presente, es que estamos invitados a ensayar las luchas que hagan posible otro ser humano, otra sociedad, otra educación, otro mundo.

Capítulo VIII

A modo de epílogo: de balances y perspectivas

En este trabajo, producto a la vez de la indignación y de la esperanza, denunciamos las calamidades que, bajo el nombre de Transformación Educativa, convirtieron al injusto sistema educativo preexistente en un archipiélago, más injusto aún, de contención del conflicto social a la vez que de distribución desigual de conocimientos y reconocimientos, de acuerdo a la existencia de condiciones y oportunidades diferenciales por origen de clase, de género y de etnia entre otras distinciones. Distinciones que, bajo la cobertura del llamamiento neoliberal a la lucha por el mérito, esconden, en rigor, privilegios.

Intentamos analizar –detrás de las apariencias– las mistificaciones y falacias del discurso oficial, los supuestos subyacentes a las medidas políticas, y algunos de sus efectos más significativos.

En la primera sección, recorrimos de modo crítico las conceptualizaciones de las más importantes exponentes del pensamiento neoliberal, seguido del análisis de las mutaciones del Estado y sus nuevas propuestas de políticas públicas en la fase estatal de desarrollo del proyecto (desde inicios de los setenta en América Latina y fines de la misma década en Estados Unidos e Inglaterra, expandiéndose luego).

Vimos la noción de ser humano como *esencialmente* egoísta, racional y competitivo; y sus propuestas de políticas educativas centradas en la idea de educación como mercado y de conocimiento como mercancía. Recorrimos algunos documentos liminares de los Organismos Internacionales –básicamente el Banco Mundial, la CEPAL y FIEL de los ochenta y noventa apuntalando la definición de políticas reformistas que dieran cauce al neoliberalismo educativo.

En la segunda sección nos adentramos en las novedades que trajo aparejada la Transformación Educativa y sus diversos instrumentos: desde el cambio en el lenguaje oficial hasta la sanción de la Ley Federal. También avanzamos con unos primeros balances, realizados entre fines de los noventa y los primeros años del nuevo siglo, sobre los alcances e insuficiencias de la reforma desde perspectivas antagónicas.

En una última sección avanzamos en un debate teórico y político para repensar la educación pública entendida aquí como política estatal.

La crítica a la política existente, a sus supuestos y consecuencias no profundizó la posibilidad de otras alternativas de política pública.

– *Las claves de la denuncia y los anuncios como tarea pendiente*

En nuestro trabajo nos hemos propuesto objetivos que esperamos haber cumplido.

Primero, analizar con fundamentos la direccionalidad, el contenido y las consecuencias de diez años de neoliberalismo educativo.

Segundo, descubrir el proceso histórico de las políticas educativas en términos de continuidades y rupturas. Continuidades y rupturas de un sistema educativo que tiene –en cualquier etapa del desarrollo capitalista– un fuerte mandato de clase, de género, de etnia. Lo dicho debe traducirse en los términos que sigue: dado que nuestra perspectiva sostiene la necesidad de construir una contestación contrahegemónica, no hemos criticado al presente desde la reivindicación acrítica del pasado sino que intentamos ver pasado y presente como alternativas igualmente funcionales (lo que en absoluto quiere decir que se trate de lo mismo) a estructuras sociales de acumulación y legitimación del orden capitalista.

Tercero, recuperar las categorías de *lucha de clases y terreno de disputa* para señalar que las decisiones de la clase dominante no discurren pacíficamente del monopolio económico (y sus usinas intelectuales) al ministerio, de allí a la escuela y de la escuela al aula. Lejos de tan pacíficos desarrollos, las decisiones que se toman en la cima del poder son resignificadas en procesos muy complejos de adecuación y resistencia. Cabe indagar si los modos de resistencia son funcionales o no al bloque histórico de la clase subalterna, pero en cualquier caso nos negamos a aceptar los reduccionismos reproductivistas que niegan la posibilidad de la disputa y la construcción contrahegemónica. No hemos abordado este último punto en especial –y entendemos que se trata de un trabajo que deberemos hacer–: ¿cómo se resiste y cómo se construye, desde la resistencia, otro mundo posible?

Desde estas tareas, creemos haber contribuido a develar las relaciones entre los supuestos neoliberales y las políticas concretas.

La conversión del Estado Benefactor en Estado Neoliberal instaló en el campo de la política educativa, antes que nada, un nuevo lenguaje y unas nuevas preocupaciones. La discusión por la *calidad, eficacia y eficiencia, evaluación* se alineó con las preocupaciones por la *empleabilidad, el gerenciamiento, la gestión*.

Los debates de los ochenta sobre la democratización educativa quedaron enmudecidos frente a los nuevos interrogantes acerca de cómo hacer más eficiente a la escuela, cómo profesionalizar al docente y cómo generar recur-

sos humanos empleables, en un *revival* de los planteos de la Teoría del Capital Humano. Ya no se trataba de democratizar el conocimiento, sino de gestionar eficazmente el conocimiento. Y no es que nos opongamos, vale la pena subrayar aquí, a la gestión eficaz de la escuela. Sólo que entendemos que la eficacia se define en función de los fines, y éstos son los que fueron soslayados del debate. La gestión eficaz de la escuela para formar empleados dóciles no será la misma eficacia que la pensada para la formación de ciudadanos plenos. No es lo mismo una actividad pedagógica pensada para aprobar un examen estandarizado que una relación pedagógica centrada en el logro de la autonomía del pensamiento y la revalorización del afecto. Y así de seguido. Por su parte, el logro de una institución eficaz (y digamos, eficazmente participativa, democratizadora, emancipatoria) no excluye la dimensión política del conjunto del sistema: democratizar una escuela cuando la de al lado se convierte en un depósito para la contención del conflicto social es una responsabilidad indelegable del Estado democrático.

Pretendimos dar cuenta de que, a diferencia de los años sesenta en que se ensayaron modelos de desarrollo capitalistas más integrados, el rescate del discurso desarrollista adquiriría en este contexto ribetes perversos. En un sistema que celebra –contradictoriamente con sus intereses de expandir mercados– la expulsión masiva de mano de obra (y lo celebran no de modo meramente simbólico: Vivian Forrester relató con crudeza como las empresas que se desprenden de personal hacen subir sus acciones en la Bolsa de Valores), el llamamiento al sistema educativo a formar recursos *empleables* sugiere una exportación de la crisis de la economía a la educación. El sistema educativo es así reconvenido por su incapacidad para resolver el desempleo y la pobreza, y en un notable artificio discursivo, la política económica neoliberal y la inédita injusticia en la distribución de la riqueza quedan fuera del foco de la crítica.

El Estado –y las políticas públicas– se adecuan de modo lineal y automático al gerenciamiento de los intereses económicos de las minorías que constituyen una nueva oligarquía global, y reconvierte su propio funcionamiento. La refuncionalización del Estado implica la descentralización de actividades –ahora en manos o bien del sector privado o bien de instancias jurisdiccionales inferiores (provincias, municipios)– a la vez que se recentralizan funciones vinculadas a la toma de decisiones, definiciones de sentido, imposición de dispositivos de regulación y control, centralización de conocimiento experto, concentración de recursos, etc. Así, no se trata de un Estado impotente sino de un Estado con elementos para el gobierno de aspectos sustanciales de la dinámica social, lo cual incluye, como esperamos haber demostrado, la esfera educativa.

La aplicación de esta reforma demostró en los años noventa un papel protagónico del Estado, y especialmente de una capa tecnoburocrática portadora de los blasones de la experticia para impulsar la Transformación Educativa.

Entre las novedades de la Reforma –legitimada a partir del reconocimiento de la crisis del modelo de instrucción pública– se destaca la imposición de nuevos y la recreación de viejos dispositivos de control y regulación de la vida del sistema educativo: la definición de los Contenidos Básicos Comunes, la implementación de Operativos Nacionales de Evaluación, la distribución de recursos a través del Plan Social Educativo, la actualización y perfeccionamiento a través de la Red Federal de Formación Docente Continua, etc.

Toda esta reformulación del papel del Estado se acompañó con otras realidades instaladas con el neoliberalismo: la expansión de la pobreza llegó no sólo a los estudiantes sino también al colectivo docente. Se registran –y este tema no lo abordamos específicamente en este trabajo– procesos de intensificación, empobrecimiento y descualificación de la tarea docente. Aun desde estas realidades, el dedo acusador del Estado neoliberal ha señalado a los docentes como incapaces de profesionalizarse, de tener saberes obsoletos, de resistir al cambio y de no adecuarse a la modernización pendiente, que la Ley Federal venía a resolver. Esto se dio en el marco de intentos sostenidos por socavar –y, en lo posible, liquidar– el Estatuto del Docente, portador (según los voceros de la Nueva Derecha) de privilegios inadmisibles para los enseñantes.

Finalmente aquí, puede afirmarse que el sentido de la educación fue fuertemente reformulado. Un primer balance compartido por vertientes ideológicas antagónicas fue el ensanchamiento de la desigualdad educativa. Mientras que para los neoliberales la preocupación pasa por la diferencia en los resultados de los operativos nacionales de evaluación, para la izquierda pedagógica el incremento de la desigualdad preocupa por el nivel discriminatorio en la apropiación del conocimiento, pero además en la negación de la identidad, en el reconocimiento de las múltiples culturas, en las prácticas autoritarias reproductoras del ejercicio vertical y jerárquico del saber y del poder, en la subordinación directa a los requerimientos y mandatos de la lógica capitalista.

¿Qué caminos puede asumir una política educativa para la igualdad, para la autonomía del pensamiento, para la construcción de un orden social más justo?

¿Y qué sistema educativo, qué escuela, que relación pedagógica estamos pensando?

Si hubiera que sintetizar brevemente nuestras aspiraciones, marcaríamos como notas distintivas de la educación que queremos:

- a) El logro de la incorporación universal de todos a la educación pública, haciendo efectivo el derecho al acceso, permanencia y egreso de todos los habitantes sin distinciones;
- b) El logro de una apropiación crítica del conocimiento, haciendo de la escuela un lugar de formación integral y dando herramientas para la autonomía del pensamiento, a todos sus miembros;

- c) El logro de una formación para una ciudadanía plena, avanzando en ejercicios continuados de solidaridad, participación, compromiso, construcción de un proyecto propio que se entiende en el contexto de un proyecto colectivo de destino común; y
- d) El respeto a la diversidad cultural, incorporando en pie de igualdad las múltiples culturas, dando herramientas para su comprensión, recreación y transformación facilitando que las voces de todos estén reflejadas en la institución educativa.

Esta educación –apenas señalizada con grandes trazos de caminos a recorrer– requiere de múltiples compromisos y acciones en distintos niveles simultáneos. En primer término, en el plano de la actividad concreta del docente en el aula, de la vida en la institución. En segundo lugar en el espacio de la esfera pública. Finalmente, en el plano de la política, ya que sólo será posible una educación así en el camino de construcción de una sociedad igualitaria, democrática y participativa.

Entendemos que existen alternativas que deben buscarse en el pasado y en el presente, para construir otro futuro posible. Desde la experiencia de la escuela soviética (y sus profundos debates) a la escuela ciudadana implementada por la izquierda brasileña en Porto Alegre, los intentos de las corrientes políticas y las experiencias de los docentes que buscan recrear propuestas políticas democratizadoras, tenemos pistas para buscar otro futuro. Esta tarea, pendiente, es particularmente perentoria en este tiempo de mudanza histórica.

Hasta aquí llegamos con la crítica al orden social, político y educativo existente, quedando a mitad de camino con la tarea de construir otra educación, otra política educativa, otro mundo.

Nos importaba, en el marco general de la lucha de clases, pensar qué características asume dicha disputa en el campo político educativo. Campo que tiene sus reglas, su dinámica, sus actores, sus conflictos.

En la búsqueda de denunciar fundadamente el orden actual, en su negación, se incorpora el germen de lo nuevo que tenemos por delante. Desde la negación de lo existente y su crítica, surgirá, tarde o temprano, una propuesta superadora de los pantanosos terrenos de la competencia y el asistencialismo a los que nos condujo la política educativa neoliberal.

La construcción de la alternativa contrahegemónica será, cabe indicar, una labor colectiva a la que muchas inteligencias y prácticas individuales podrán sumar aportes.

Ningún niño sin escuela, ningún docente sin trabajo, ningún conocimiento oculto, ninguna cultura negada será más que una consigna, si hoy mismo comenzamos a construirla como realidad desde nuestras prácticas.

Bibliografía General

AA.VV. Los estudios sobre el Estado y la reestructuración capitalista. Fichas Temáticas de Cuadernos del Sur. Editorial Tierra del Fuego, Buenos Aires, 1992.

AA.VV. Sin Trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad Argentina. Editorial Losada, Buenos Aires, 1996, 1ª edición.

Apple, M. Maestros y Textos. Una economía política de las relaciones de clase y de sexo en educación. Editorial Piados, Madrid, 1989, 1ª Edición.,

-; Política Cultural y Educación. Ediciones Morata, Madrid, 1996, 1ª edición.

Andrade Oliveira, Dalila. Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza. Vozes, Petrópolis, 2000, 1ª edición.

Rosar, M. F. F. (Org.). Política e gestão da educação. Autêntica, Belo Horizonte, 2002, 1ª edición, V. 1.

Aspiazu, D. "El nuevo perfil de la élite empresaria. Concentración del poder económico y beneficios extraordinarios". Realidad Económica, Buenos Aires, N° 145, enero-febrero, 1997.

Basualdo, E.; Notcheff, H. La revolución tecnológica y la política hegemónica. El complejo electrónico en Argentina. Editorial Legasa, Buenos Aires, 1998, 1ª edición.

Notcheff, H. El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y élite económica en Argentina. Ensayos de Economía Política. Tesis Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 1994, 1ª edición.

Banco Mundial. El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de política. Washington, 1986

-; Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial. Washington. 1996.

Barbeito et al. La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina. Ed. UNICEF/CIEPP/ LOSADA, Buenos Aires, 1992, 1ª edición.

Basualdo, E. "El impacto económico y social de las privatizaciones". Realidad Económica, N° 123, Buenos Aires, abril-mayo, 1994.

Baudelot, C.; Establet, R. La escuela capitalista. Editorial Siglo XXI, México, 1999, 13ª edición.

Bauman, Zygmunt. En busca de la política. Fondo de cultura Económica, Buenos Aires, 2003, primera reimpresión.

Beck, Ulrich. ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1998, 1ª edición.

Borón, Atilio. Estado, capitalismo y democracia en América Latina. Ed. Imago Mundi, Buenos Aires, 1991.

-; Peronismo y Menemismo. Ediciones El cielo por asalto, Buenos Aires, 1995, 1ª edición.

Bourdieu, Pierre. La miseria del mundo. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000, 1ª reimpresión.

Braslavsky, C.; Cosse, G. "Las actuales Reformas Educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones". PREAL, N° 5, Buenos Aires, 1996.

Braverman, H. Trabajo y capital monopolista. La degradación del trabajo en el siglo XX. Editorial Nuestro Tiempo, México, 1982, 5ª edición.

Cámpora, Camila et al. Hacia una escuela con mayor autonomía. Descentralización de la escuela primaria común en la Capital Federal. Grupo Sophía, Página Web Grupo Sophía, Buenos Aires. 1996.

Capella, Juan Ramón. Los ciudadanos siervos. Editorial Trotta, Madrid, 1993, 2ª edición.

CEPAL-UNESCO. Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, 1992.

Contreras, José Domingo. La autonomía del profesorado. Editorial Morata, Madrid, 1997.

Di Pol, Redi Santi. Educación, Libertad y eficiencia en el pensamiento y en los programas del neoliberalismo-S/f. Material Cátedra de Política Educativa, Ciencias de la Educación, Filosofía y Letras-UBA.

Ezcurra, Ana María. ¿Qué es el neoliberalismo? Evolución y límites de un modelo excluyente. Lugar Editorial-Ideas, Buenos Aires, 1998.

Feldfeber, M. (comp.). Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo. ¿Existe un espacio público no estatal? Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires, 2003, 1ª edición.

Jaimovich, A.; Saforcada, F. "Políticas públicas de privatización: una mirada a las escuelas autogestionadas de San Luis". En: Archivos Analíticos de Políticas Educativas, Vol. 12, N° 47, septiembre de 2004, LPP, UERJ.

Fernández, M.; Lemos, M. L.; Wiñar, D. La Argentina fragmentada. El caso de la educación. Miño y Dávila, Buenos Aires, 1997, 1ª edición.

FIEL. Descentralización de la Escuela Primaria y Media. FIEL, Buenos Aires, 1993.

Una educación para el siglo XXI. Propuesta de reforma. FIEL, Buenos Aires, 2000, 1ª edición.

Fraser, Nancy. "Reconsiderando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia existente". En: Revista Entrepasados, Buenos Aires, 1994, Año IV, N° 7.

Forrester, Vivian. El horror económico. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1997, 8ª reimpresión.

Una extraña dictadura. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 2000, 1ª edición.

Friedman, M. y R. Libertad de elegir. Editorial Planeta-Agostini, Buenos Aires, 1993.

Gambina, J.; Campione, D. Los años de Menem. Cirugía mayor. Ediciones del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, Buenos Aires, 2003, 1ª edición.

Gentili, Pablo. La falsificación del consenso. Ed. Vozes, Petrópolis, 2001, 2ª edición.

Gramsci, Antonio. La alternativa pedagógica. Editorial Fontamara, México, 1998, 5ª edición.

Green, Rosario (compiladora). Los mitos de Milton Friedman. Ed. Nueva Imagen, México, 1983.

Gorz, André. Metamorfosis del trabajo. Búsqueda del sentido. Crítica de la razón económica. Editorial Sistema, Madrid, 1997, primera reimpresión.

Hayek, Frederik A. Camino de servidumbre. Alianza Editorial, Madrid, 1995, 3ª reimpresión en Libro se Bolsillo.

Horowicz, Alejandro. Los cuatro peronismos. Historia de una metamorfosis trágica. Ed. Planeta-Espejo, Buenos Aires, 1990.

Lechner, N. et al. Estado y política en América Latina. Editorial Siglo XXI, México, 1986, 4ª edición.

Ley 24.195 (Ley Federal de Educación); Pactos Educativos I y versión preliminar Pacto Federal II. Acuerdos Consejo Federal Cultura y Educación.

Marx, K. El Capital. Editorial Siglo XXI, México, 2000, Tomo I, Volumen 3, Libro Primero: "El proceso de producción del capital", capítulo XXIV, 18ª edición.

-;La cuestión judía. CS Ediciones, Buenos Aires, 1999.

Minujin, A. et al., Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina. UNICEF/LOSADA, Buenos Aires, 1993.

-;Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo. UNICEF/ LOSADA, Buenos Aires, 1993.

Montes, Pedro. El desorden neoliberal. Editorial Trotta, Valladolid, 1996, 2ª edición.

Offe, Claus. Contradicciones en el Estado de Bienestar. Alianza Editorial, México, 1991.

Pacheco, Mariano. "Del piquete al movimiento". Cuadernos de la FISyP, N° 11, Buenos Aires, enero de 2004, 1ª edición.

Paviglianiti, Norma. Neoconservadurismo y Educación. Libros del Quirquincho, Buenos Aires, 1991.

Petras, James. Frágiles democracias (problemas de la transición). Ed. Contrapunto, Buenos Aires, 1990.

Petrella, Ricardo; Grupo de Lisboa. Los límites a la competitividad. Cómo se debe gestionar la aldea global. Editorial Sudamericana y Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 1996, 1ª edición.

Popper, K. La sociedad abierta y sus enemigos. Paidós, España, 1981.

Portantiero, Juan Carlos. Los usos de Gramsci. Folios Ediciones S.A., México, 1981, 1ª edición.

Portelli, Hugues. Gramsci y el bloque histórico. Ed. Siglo XXI, México, 1987, 13ª edición.

Pozzi, P.; Nigra F. Huellas imperiales. Historia de los Estados Unidos de América 1929-2000. Imago Mundi, Buenos Aires, 2003, 1ª edición.

Puiggrós, A. et al. Escuela, democracia y orden (1916-1943). Editorial Galerna, Buenos Aires, 1995.

Sujetos, Disciplina y Currículum en los orígenes del sistema educativo argentino (1885-1916). Editorial Galerna, Buenos Aires, 3º edic., 1996

Sociedad Civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino (1885-1916). Editorial Galerna, Buenos Aires, 2º edic., 1998.

Escuela, democracia y orden (1916-1943). Editorial Galerna, Buenos Aires, 1995.

Salama, P. y Valier, S. Neoliberalismo, pobreza y desigualdades en el Tercer Mundo. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 1996, 1ª edición.

Varela, Julia; Álvarez Uria, Fernando. Genealogía y Sociología. Materiales para repensar la modernidad. Ediciones El cielo por asalto, Buenos Aires, 1997, 1ª edición.

Vezeilles, José Gabriel. La ideología oligárquica y el terrorismo de Estado. CEAL, Buenos Aires, 1985.

Vior, Susana et al. Estado y Educación en las provincias. Miño y Dávila, Buenos Aires, 1999, 1ª edición.

Vuskovic Bravo, Pedro. La crisis en América Latina. Un desafío continental. Siglo XXI Editores, México, 1990, 1ª edición.

Wacquant, Loïc. Las cárceles de la miseria. Ediciones Manantial, Buenos Aires, 2000, 1ª reimpresión

-; Parias urbanos, marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio. Ediciones Manantial, Buenos Aires, 2001, 1ª edición.

Este libro se terminó
de imprimir en el mes de setiembre de 2005
en: Gráfica VIC-NA Soc. de Hecho. Rondeau 1651
Ciudad de Buenos Aires, Argentina