

La privatización educativa en Argentina

Myriam Feldfeber, Adriana Puiggrós,
Susan Robertson y Miguel Duhalde

2da. Edición Abril 2019



Education International
Internationale de l'Éducation
Internacional de la Educación
Bildungsinternationale



Investigaciones
Internacional
de la Educación

La privatización educativa en Argentina

Instituto de Investigaciones Pedagógicas

“Marina Vilte”

Secretaría de Educación

CTERA

Myriam Feldfeber, Adriana Puiggrós,

Susan Robertson y Miguel Duhalde

Buenos Aires, Abril de 2019



**Atribución-NoComercial-
CompartirIgual 4.0 Internacional (CC
BY-NC-SA 4.0)**

Publicado por Internacional de la Educación y
Ediciones CTERA - Abril 2019
ISBN 978-987-46559-4-3



Acerca de los autores:

Myriam Feldfeber

Profesora e investigadora de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, Directora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la UBA.

Adriana Puiggrós

Profesora de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora en el Instituto de Investigaciones Pedagógicas "Marina Vilte" de CTERA.

Susan Lee Robertson

Profesora de sociología de la educación e investigadora. Universidad de Cambridge, Reino Unido.

Miguel Duhalde

Secretario de Educación de CTERA, Coordinador del Instituto de Investigaciones Pedagógicas "Marina Vilte" de CTERA.

Equipo de trabajo:

Liliana Pascual (IIPMV-CTERA), **Luz Albergucci** (IIPMV-CTERA), **Lucía Caride** (UBA, UNLP), **María Dolores Abal Medina** (IIPMV-CTERA), **Gabriel Martínez** (IIPMV-CTERA), **Matías Nestore** (Universidad de Cambridge)



La privatización educativa en Argentina / Myriam Feldfeber, Adriana Puiggrós, Susan Robertson, Miguel Duhalde - 2a ed ampliada.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina - CTERA, 2019.
152 p. ; 24 x 16 cm.

ISBN 978-987-46559-4-3

1. Privatización educativa. 2. Política Educativa 3. Formación Docente. I. Feldfeber, Myriam et. al.
CDD 379.3

Presentación	1
Prólogo. Por Sonia Alesso	7
Notas de Contexto. Por Hugo Yasky	8
Prefacio. Por Susan Robertson	13
1. Distribución de la matrícula escolar entre los sectores público y privado	17
1.1. Estado de situación general	17
1.2. La matrícula escolar de la Argentina en perspectiva regional	18
1.3. Distribución de la matrícula escolar de la Argentina entre los sectores público-estatal y privado, por niveles del sistema educativo	19
1.4. Distribución de la matrícula escolar de la Argentina entre los sectores público-estatal y privado, por provincias	22
1.5. Diversas explicaciones sobre el aumento de la matrícula en el sector privado	26
2. Tendencias privatizadoras a través del financiamiento educativo	29
2.1. Los subsidios del Estado al sector privado en Argentina	29
2.1.1. Antecedes históricos	29
2.1.2. Los subsidios al sector privado en la actualidad	33
2.2. El Presupuesto educativo	39
2.2.1. Inversión educativa y presupuesto nacional	41
2.2.2. Desfinanciamiento y subejecución de programas educativos	43
3. La presencia del sector privado en la definición e implementación de la política educativa: fundaciones, empresas y ONG's en la educación argentina	47
3.1. Actores privados en el espacio público	48
3.2. Las redes de política educativa y los convenios y/o acuerdos suscriptos por el Ministerio de Educación	51
3.3. Los convenios con empresas privadas	73
3.4. Los convenios con ONG's y otras instituciones del ámbito privado	80
4. Tendencias privatizadoras en la formación y el trabajo docente. El "liderazgo" y el "emprendedorismo" como modelos	83
4.1. La nacionalización y federalización de la pedagogía del liderazgo y del emprendedorismo	86
4.2. La subordinación de las políticas de formación docente a las políticas de evaluación de la calidad	91
4.3. Los cambios en las regulaciones para la formación docente	94
5. La privatización a través de las evaluaciones estandarizadas	103
5.1. El inicio de las pruebas estandarizadas en Argentina	104
5.2. Los caminos recorridos en pos de una nueva concepción de la evaluación estandarizada	106
5.3. El retorno a la evaluación como instrumento de privatización "en" y "de" la educación	108
5.4. El negocio privado de la evaluación	115
5.5. Evaluación y competitividad	119
6. Resistencias de los sindicatos a la privatización de y en la educación	123
6.1. Historia de la resistencia de los sindicatos	123
6.2. Acciones de resistencia y construcción de alternativas sindicales en el siglo XXI	126
6.2.1. Integración regional y Movimiento Pedagógico Latinoamericano	128
6.2.2. Presupuesto y financiamiento educativo	129
6.2.3. Formación docente permanente	131
6.2.4. Evaluaciones educativas estandarizadas	132
Reflexiones Finales	135
Bibliografía	137



Presentación

Las tendencias privatizadoras de y en la educación (Ball y Yodell, 2007) proliferaron y ganaron terreno a escala regional y mundial durante las últimas décadas, desplegándose de modos variados y combinando estrategias de muy diverso tipo. Un recorrido por los temas de las agendas políticas (Dale, 2007) nos permite visualizar la diversidad de actores e intereses en juego que orientan las políticas de privatización en el campo educativo. Los servicios públicos son cada vez más objeto de inversiones y ganancias, expandiendo negocios que operan en el marco de una estructura política global y multilateral que privilegia directa e indirectamente las soluciones privadas a problemas públicos (Ball, 2014). El Estado, si bien no se encuentra en una posición de impotencia, es dependiente de una muy variada combinación de actores estatales y no-estatales en la definición de las políticas públicas. Redes y comunidades de políticas públicas posicionan nuevos actores en la esfera pública, validando nuevos discursos y en muchos casos inhabilitando a los actores estatales. Esto no supone una renuncia del Estado a su capacidad de establecer la direccionalidad de las políticas públicas, no constituye un vaciamiento del Estado, sino más bien una nueva modalidad de poder estatal, agencia y acción social: una nueva forma estatal. Cada vez más, las políticas educativas se desarrollan y despliegan en espacios de interacciones poco reguladas y coordinadas entre el Estado y estos actores sociales (Ball, 2008). Estas influencias y relaciones no son enteramente nuevas, obviamente, pero su especificidad, direccionalidad y grado de integración con la organización estatal sí lo son.

De la mano del giro conservador que actualmente experimenta la Argentina¹, estas tendencias, que se venían desplegando desde hace varias décadas, aflojaron con más fuerza. Organizaciones del sector privado y grupos empresariales nacionales, regionales y multinacionales, orientan y buscan legitimar procesos de privatización y mercantilización de la educación mediante una poderosa y extensa formación discursiva que ejerce diferentes influencias sobre los procesos de reforma impulsados desde el Estado.

Estas tendencias privatizadoras se expresan básicamente a través de dos tipos principales: 1) la privatización en la educación pública (“endógena”), a partir de la importación de ideas, métodos y prácticas del sector privado a fin de hacer que el sector público se asemeje cada vez más a una empresa y sea tan “eficiente” como ella; 2) la privatización de la educación pública (“exógena”), entendida como la apertura de los servicios de educación pública a la participación del sector privado, a través de modalidades basadas en el beneficio económico, y la utilización del sector privado en cuanto a la concepción, la gestión o la provisión de diferentes aspectos de la educación pública (Ball y Yodell,

¹/ Este “giro conservador” se inicia en la Argentina a fines del año 2015 con la llegada al Gobierno de la Alianza “Cambiamos”, cuyo líder es el actual Presidente Mauricio Macri, fiel representante del sector empresarial, con manifiesta ideología de derecha.

2007). Las tendencias hacia la mercantilización están produciendo un cambio fundamental al dejar de considerar a la educación como un derecho social y un bien público vinculada con la construcción del lazo social y la democratización, y pasar a considerarla como un bien privado que sirve a los intereses de las personas con mayor grado de educación, de los empresarios y de la economía (SUTEBA, 2016).

Un aspecto central en el análisis de las tendencias privatizadoras en el campo de la educación se vincula con la distribución de la matrícula en los sectores público y privado. En el transcurso de las últimas décadas se incrementó en forma sostenida la cantidad de estudiantes que asisten a escuelas privadas en Argentina. La matriculación en establecimientos del sector privado que representaba el 25,1% de todo el sistema educativo en el año 2003, alcanzó el 29% en el 2015. Si bien esta tendencia se observa también en el resto de los países de América Latina², Argentina, con una fuerte tradición de su sistema de instrucción pública, presenta una elevada proporción de estudiantes en escuelas del sector privado.

La transferencia de recursos al sector privado puede ser analizada como uno de los instrumentos prioritarios que ha contribuido a la expansión de dicho sector. En el promedio de los países de la OCDE³ aproximadamente el 13% del gasto público total en educación se destina a escuelas privadas, un porcentaje similar al caso argentino, que es del 12,4 % según fuentes del informe World Education Indicators (WEI) de la OCDE y de la UNESCO (Mezzadra y Rivas, 2010). En el caso de la región se observan diferencias importantes en relación a los subsidios estatales para las instituciones educativas del sector privado. En un extremo, se encuentra Uruguay, donde buena parte de los recursos se destinan a escuelas públicas⁴. Por su parte, en Brasil y Paraguay el porcentaje del gasto público en instituciones privadas no alcanzaba el 5% y el 10%, respectivamente. En el otro extremo, Chile es el país con mayor incidencia de la subvención a la educación privada en el presupuesto educativo público, con más del 35% (Mezzadra y Rivas, 2010). Dicho de otro modo, Argentina destina una proporción mayor de su presupuesto educativo a las escuelas de gestión privada que la mayoría de sus países vecinos, con excepción de Chile.

Hoy, las tendencias privatizadoras de y en la educación en el país y en la región han cobrado un nuevo impulso a partir del reciente cambio de escenario político. La implementación de políticas neoliberales y neoconservadoras -con similitudes y diferencias respecto de aquellas que orientaron la reforma de los años '90- trajo aparejado un retroceso en términos de derechos, entre ellos el derecho social a la educación. A partir del triunfo de la Alianza "Cambiamos" en las elecciones presidenciales de la Argentina llevadas a cabo a finales del año

2/ De acuerdo con Arcidiácono et al. (2014) en promedio el grado de segregación escolar público-privado en América Latina habría aumentado en las últimas dos décadas.

3/ "OCDE": Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en inglés OECD.

4/ Existen, sin embargo, fuertes exoneraciones fiscales a entidades educativas privadas, así como un nuevo marco institucional que promueve el desarrollo de APPs en infraestructura educativa a través de nuevos decretos y convenios. (Bordolo, Martinis, Muschetti Conde & Alfonso, 2017).

2015, se asiste a una verdadera restauración neoliberal y conservadora que ha producido una significativa transferencia de recursos desde los sectores de menores ingresos (asalariados, jubilados, trabajadores informales) a los sectores más concentrados de la economía (particularmente, el sector agroexportador y el sector del capital financiero), en un contexto de aumento del desempleo y crecimiento de la pobreza. Uno de los ejes del plan del gobierno actual es el retiro del Estado de aquellas funciones que había desarrollado en los últimos años, en especial, en lo referido a la redistribución progresiva del ingreso, la prestación de servicios a la población y la generación de condiciones para garantizar los derechos sociales. En este contexto, y bajo el objetivo declarado de modernizar el Estado, el sector público en Argentina está siendo objeto de una serie de reformas que son impulsadas por el Ministerio de Modernización creado en diciembre de 2015 y que se sustentan en procesos de individualización de lo social en el marco de la extensión de la perspectiva de la Nueva Gestión Pública (NGP) en el campo educativo.

La NGP constituye una expresión de las tendencias privatizadoras de la educación en la región que ha ganado enorme fuerza en los últimos años. Se trata, a grandes rasgos, de un programa de reforma del sector público inspirado en las lógicas de funcionamiento del sector empresarial privado y de disciplinas afines que tiene por finalidad “[...] mejorar la eficiencia, la eficacia y el rendimiento general de los servicios públicos en las burocracias modernas [...]” (Verger y Normand, 2015). Si bien la reforma del sector público no constituye una propuesta novedosa, los modos en que desde la NGP se piensa estos procesos de cambio encuentran hoy un renovado impulso de la mano de un nuevo acuerdo hegemónico. El programa de la NGP no constituye una retirada del Estado, ni su conversión a un intervencionismo mínimo, sino más bien un reformulación de los modos de gobernar lo público (Verger y Normand, 2015).

Un rasgo distintivo de la etapa actual es que, además de la tendencia a la “privatización” se da una tendencia paralela a la “globalización” de y en la educación, que se conectan a través de un proyecto político común: el neoliberalismo. Por un lado, la privatización introduce los mecanismos de mercado en la educación, redefiniendo la naturaleza de los individuos y de las relaciones entre ellos y con las instituciones; por otro, cambia la escala desde la que se gobierna la educación, con un poder creciente de actores y agencias con influencia global⁵ (Robertson y Dale, 2013). Estas tendencias se observan claramente en la región, y con particular intensidad en Argentina en los últimos años.

5/ En el Encuentro Global sobre la Consulta Temática de Educación en la Agenda de Desarrollo Post 2015, por la presión de las agencias internacionales y la posición de algunos de los países más desarrollados, se estableció que las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible dedicado a la educación deberían girar alrededor de los resultados mensurables de aprendizaje en lectoescritura y matemática en pruebas estandarizadas internacionales. En el encuentro quedó en evidencia la configuración de un significativo campo de poder constituido por el Banco Mundial, otras organizaciones multilaterales, los gobiernos de algunas poderosas naciones y un reducido número de think tanks conservadores que se alineaban de manera cada vez más articulada alrededor de una concepción economicista y reduccionista de la educación. Los principios rectores que volvieron a ganar fuerza (o quizás nunca la perdieron) fueron: aprender para actuar competitivamente en el mercado y medir aprendizajes para determinar el grado de ajuste entre el sistema educativo y el desarrollo económico (Croso, 2017).

La presente publicación se encuentra organizada en una serie de capítulos en los que se describen y analizan las tendencias privatizadoras de y en la educación argentina en sus diferentes formas de manifestación:

En el Capítulo 1 (Distribución de la matrícula escolar entre los sectores público y privado) se analizan los principales indicadores que caracterizan la situación de la educación respecto de la matrícula escolar de nuestro país en perspectiva regional y su distribución en los sectores público y privado. A partir de la constatación de un proceso de aumento de la matrícula en el sector privado, se ofrecen diversas explicaciones que permiten comprenderlo e inscribirlo en procesos políticos más amplios.

Los subsidios del Estado al sector privado en el país se describen desde una perspectiva histórica en el Capítulo 2 (Tendencias privatizadoras a través del financiamiento educativo). En la segunda parte del capítulo, se presenta una mirada crítica respecto del presupuesto educativo, describiendo el aporte financiero que realiza el Estado nacional para el sector y el desfinanciamiento y subejecución de los distintos programas educativos.

En el Capítulo 3 (La presencia del sector privado en la definición e implementación de la política educativa: fundaciones, empresas y ONG´s en la educación argentina) se analiza la conformación de redes de política educativa que incluyen a ONG´s, fundaciones promovidas y sostenidas por grupos empresariales, y a funcionarios públicos. La presencia del sector privado en la esfera pública es analizada a través de los convenios y/o acuerdos suscriptos por el Ministerio de Educación nacional con empresas privadas, ONG´s y otras organizaciones y fundaciones que orientan un modelo educativo sustentado en la lógica del mercado.

La sistematización y el análisis de las tendencias privatizadoras en el campo de la formación y el trabajo docente en la Argentina son el eje central del Capítulo 4 (Tendencias privatizadoras en la formación y el trabajo docente: el “liderazgo” y el “empreendedorismo”⁶ como modelos). Por un lado, se analiza la nacionalización y federalización de la pedagogía del liderazgo y el emprendedorismo y, por otro, la subordinación de las políticas de formación docente a las políticas de evaluación de la calidad. También se incluyen las nuevas propuestas para regular el trabajo docente.

En el Capítulo 5 (La privatización a través de las evaluaciones estandarizadas), a partir de una caracterización histórica de las pruebas estandarizadas en nuestro país, se presentan los caminos recorridos en pos de nuevas concepciones en el marco de los llamados gobiernos de nuevo signo. Se analiza el retorno a la evaluación como instrumento de privatización en el contexto actual, el negocio privado de la evaluación así como las lógicas privatizadoras que estructuran las pruebas internacionales.

En el capítulo 6 (Resistencias de los sindicatos a la privatización de y en la edu-

6/ “Emprendedorismo” es la traducción al español del término en inglés *entrepreneurship*.

cación), se describen los procesos y acciones de resistencia sindical en perspectiva histórica. Considerando las luchas y las propuestas alternativas de las organizaciones sindicales y los movimientos sociales que se desplegaron a partir del cambio de siglo, se parte de un análisis que retoma los orígenes de esta lucha desde la creación misma de la CTERA en la década de los '70.

Con la intención de aportar al debate sobre los procesos de privatización, desde la Internacional de la Educación para América Latina (IEAL) se propuso la realización de un proyecto regional orientado a la producción de conocimientos basados en la obtención y análisis de la información empírica proveniente de fuentes de datos primarios y secundarios. En el caso de Argentina, la CTERA llevó a cabo la investigación desde su Instituto de Investigaciones Pedagógicas "Marina Vilte" de la Secretaría de Educación, contando para ello con la coordinación de Miguel Duhalde, Secretario de Educación de la CTERA, Myriam Feldfeber, Profesora e investigadora de la Universidad de Buenos Aires, Adriana Puiggrós, Profesora e investigadora de la Universidad de Buenos Aires y Susan Robertson, Profesora e investigadora de la Universidad de Cambridge. Colaboraron también en esta investigación Lucía Caride, Universidad de Buenos Aires, Matías Nestore, Universidad de Cambridge y los miembros del equipo de Investigación del Instituto "Marina Vilte" de CTERA Liliana Pascual, Luz Albergucci, María Abal Medina y Gabriel Martínez.

Este informe retoma, analiza y profundiza los trabajos de investigación y la información que existe sobre la privatización en el campo educativo. A partir del análisis documental se ha reunido información que luego ha sido sistematizada y organizada a los efectos de construir una mirada integral sobre las diferentes tendencias que asume la privatización "de" y "en" la educación en la Argentina. En términos generales, la profundización de esta tendencia se despliega en el marco de las tensiones, disputas y condiciones de posibilidad propias de los campos político, económico, cultural y educativo.

En dicho marco, este trabajo se propone como parte del necesario proceso de producción de conocimientos que nos permiten poner en evidencia los mecanismos que atentan contra la materialización del derecho social a una educación pública con calidad integral⁷.

7/ Declaración del II Encuentro "Hacia un Movimiento Pedagógico Latinoamericano", Recife, Brasil, 2013.



Prólogo

En tiempos de la restauración conservadora, las y los maestros de nuestro el país y de la región asistimos, con indignación y cierta perplejidad, al desmantelamiento de las políticas educativas nacionales que, durante años, habían promovido la inclusión y la igualdad, garantizando el acceso, la permanencia y el egreso del sistema educativo y mejorando las trayectorias escolares de miles de niñas, niños, jóvenes y adultos que estaban excluidos y discriminados.

No caben dudas que han vuelto los tiempos difíciles de la mano de los feroces intentos por precarizar las condiciones laborales y disciplinar a la clase trabajadora. Tiempos de profundizar los diversos modos de privatización “en” y “de” la educación y de promover su mercantilización.

Por todo esto, necesitamos renovar el desafío de entender a la educación pública como una práctica política, que, inevitablemente, implica la persistente responsabilidad ética de transformar la realidad y de subvertir todo orden social injusto para la comunidad.

En este prólogo, además, hay que dejan sin espacio tan amplios la firma Sonia Alesso. Secretaria General de CTERA

Tal vez, estos sean tiempos de reconocer, definitivamente, que la política y la educación están profundamente imbricadas y de pensarnos como sujetos que podemos habitar la pregunta por el futuro y por los sueños. El que piense que no hay futuro para los pibes, que no sea maestro ni profesor, decía nuestra querida Stella.

Posiblemente sea éste el momento histórico para afirmar que las y los educadores no vamos a permitir que las escuelas públicas dejen de ser espacios de creación y de producción de conocimientos y saberes colectivos. De ninguna manera vamos a consentir que las aulas dejen de estar habitadas por la diversidad cultural y el diálogo y dejen de ser lugares donde se generan prácticas de enseñanza y de aprendizaje alternativas, liberadoras, democráticas, inclusivas y solidarias.

Frente a todo esto, yo por lo menos, no veo otro camino para caminar con mi legítima rabia, con mi justa ira y con mi indignación necesaria, que el de la lucha político-democrática de la que puedan ir resultando las transformaciones indispensables en la sociedad, decía Freire en “Cartas a quien pretende enseñar”.

El libro, que en esta ocasión publicamos desde la CTERA, se constituye en una manera más de recrear nuestra lucha por la educación pública, a través de la denuncia y la visibilización de los distintos modos-algunos sutiles y otros más explícitos- en los que el capital pretende hacer de la escuela un coto de propiedad privada y un negocio para obtener lucro.



Compañeras y compañeros, estos no son tiempos para bajar los brazos. Hoy más que nunca las y los maestros, con nuestra legítima rabia, con nuestra justa ira y con nuestra indignación necesaria, estaremos dando clases en el aula, en la escuela, en las calles y en las plazas para garantizar el derecho social y humano a una educación pública emancipadora, democrática y popular.

Sonia Alesso
Secretaria General de CTERA

Notas del contexto

Hoy es necesario definir en qué punto del proceso histórico nos encontramos los trabajadores y trabajadoras y cuáles son las características de este momento, para poder hacer una mirada crítica y analítica sobre la educación en América Latina.

El cambio de época por el que transitamos tiene que ver no sólo con lo que está pasando en Argentina, sino también con lo que están viviendo los compañeros de Brasil, con el golpe de Estado perpetrado por Temer, la proscripción de Lula y la llegada al gobierno de un representante de la extrema derecha. En el resto de los países de la región, en distintas manifestaciones, este reflujó de los proyectos populares y el intento de reposicionamiento de las políticas neoliberales y neoconservadoras van tomando forma. Es la misma ola que explica el triunfo de personajes como Trump en Estados Unidos y del Brexit en Europa.

Hay una crisis económica que desde el año 2008 hasta la fecha presenta ondulaciones, y es una crisis económica que forma parte del paisaje de esta etapa del capitalismo global en el que estamos inmersos a pesar de nuestra voluntad. Inmersos porque los poderes dominantes a nivel global son los que hoy definen las reglas de juego.

Pueden cambiar los sujetos y las actividades económicas, pero esta especie de círculo permanente de financierización de las economías de las naciones, en el que la rentabilidad de los más poderosos termina fugándose de nuestros países, se repite; con lo cual, asistimos cíclicamente a crisis que vuelven a llevar a nuestro pueblo al punto de partida. Y el punto de partida es siempre el de la imposición de políticas de ajuste y de restricción del gasto público que castigan principalmente a los sectores populares.

Esta crisis económica favorece la reproducción de un modelo de desigualdad y, fundamentalmente, fortalece a los grupos concentrados de la economía como los sectores financieros y agroexportadores.

En este contexto se reactualizan las visiones economicistas que plantean la necesidad de una mano de obra apta para afrontar distintas situaciones y cambios que se presenten en el mercado laboral y, fundamentalmente, que cuente con una formación de base laxa, flexible, no demasiado exigente, pero adecuada para estar a tono de los ritmos que marcan la economía de estos tiempos, según los requerimientos de la OCDE, del Banco Mundial y del FMI.

Para los gobiernos conservadores del continente, los problemas de nuestras economías se reducen a sostener que como país "no somos competitivos". Y para ser competitivos, desde esta visión "hay que bajar los salarios", "desregular las relaciones de trabajo", "flexibilizar"; es decir, hay que abaratar el "costo" de la mano de obra y, para eso, es necesario impulsar reformas laborales. Esta

idea es lo que hoy está presentando el Presidente Macri con su iniciativa de revisar los convenios colectivos porque, según dice, “son del siglo XX”.

La idea central de este proyecto conservador es establecer el paradigma de un mundo laboral en el que los trabajadores y trabajadoras, a lo largo de su trayectoria, tengan que intercalar períodos de ocupación con períodos de desocupación. Y que estos trabajadores y trabajadoras, normalmente van a tener entre 15 y 19 empleos distintos a lo largo de su vida; ésa es la nueva movilidad y flexibilidad para la que tienen que educar los sistemas educativos de los países de la OCDE.

En este contexto, cuando CTERA discute por el convenio colectivo de trabajo está defendiendo al movimiento sindical basado en la solidaridad, en la unidad y en la conciencia de la clase trabajadora. Esto es lo que se juega en este momento para el conjunto del movimiento obrero de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y de cada uno de los países de América Latina y del mundo.

Por eso también es importante reconocer que los últimos doce o trece años de fortalecimiento del movimiento sindical, de construcción de luchas y de entramados sociales, no fueron en vano. Hoy estamos en un piso más alto. Hoy la clase dominante nos quiere invisibilizar, nos quiere borrar del mapa, pero no lo pueden hacer con tanta facilidad. Y ésta es la verdadera discusión ahora.

Nosotros queremos un país de pleno empleo. Un país que consolide el mercado interno y que le dé posibilidades de existir a la pequeña empresa. Porque la pequeña empresa en la Argentina es la que hoy explica ocho de cada diez puestos de trabajos. La lógica de destruir a la pequeña empresa es la misma que aplicó José Alfredo Martínez de Hoz a partir del golpe de Estado de 1976. La idea de ellos es desindustrializar el país, quebrar la producción de manufacturas, dejando que entre mercadería importada y aumentar las tarifas. Ese es el plan económico de este gobierno.

Ellos nos ofrecen como destino el de las economías de la periferia, con base en la exportación de materias primas y las actividades extractivas. Por ello, el correlato educativo para este modelo de Nación nada tiene que ver con el que nosotros propugnamos desde el Movimiento Pedagógico Latinoamericano.

Cuando nosotros decimos que venimos a discutir un proyecto educativo no lo podemos hacer abstrayéndonos de esta realidad; porque la escuela pública tiene raíces y nosotros somos los que tenemos que luchar para definir dónde crecen estas raíces.

El proyecto educativo no lo puede definir ni imponer una empresa como Pearson, con sus pruebas Pisa, ni la oligarquía conservadora, con sus pretensiones de privatización y mercantilización de la educación para crear lo que denominamos circuitos diferenciados.

Eso es lo que está en disputa. Esa es la discusión que nosotros damos cuando

hablamos de un modelo educativo que exprese el derecho a la educación y esté al servicio de los sectores populares.

La realidad es que vamos a poder dar la disputa en defensa de la escuela pública mientras exista la conciencia organizada de los trabajadores y trabajadoras, mientras tengamos la fuerza organizada como para poder convertir la voluntad colectiva en un proyecto alternativo.

Para eso hay que fortalecer los sindicatos y legitimar su palabra ganando consenso social.

Para esto hay que estar en la calle. Hay que demostrarles que, haga lo que haga y diga lo que diga la oligarquía económica, el pueblo en la calle los va a arrinconar, una, diez, cien veces, hasta derrotarlos. Y es con esa convicción que tenemos que afrontar los momentos difíciles de esta etapa.

En el Siglo XXI, a esta altura de la historia, la oligarquía neoconservadora no habría podido llegar al poder si no hubiese contado con la complicidad del Poder judicial y de los medios hegemónicos de comunicación. Frente a esto, el único camino es la lucha de nuestro pueblo; es la movilización popular, la organización colectiva; es tener cada vez más unidad y cada vez más conciencia respecto a que la discusión del modelo educativo es inescindible de la definición de un modelo de nación democrático y con una justa distribución de la riqueza.

Y en el marco de esa definición hay que ponerle la fecha de vencimiento a este proyecto de la clase dominante. Hay que construir las condiciones para que un proyecto de los sectores populares, mejor que el anterior, con más profundidad y con más amplitud, pueda retomar la tarea histórica de nuestro pueblo en el camino de la construcción de sociedades más igualitarias y más comprometidas con la vigencia plena de los Derechos Humanos.

Hugo Yasky
*Secretario General de la CTA
Presidente del Comité Regional de la Internacional
de la Educación para América Latina*



Prefacio

En las últimas dos décadas, los sistemas educativos en todo el mundo se han enfrentado a una verdadera revolución en la forma en la que deben ser gobernados. Esta revolución, por supuesto, es el esfuerzo que realizan gobiernos con intereses ideológicos, instituciones multilaterales como el Banco Mundial, corporaciones y fundaciones empresariales, como Pearson y la Fundación Gates, junto con capitalistas de riesgo, para abrir el sector educativo a las ganancias empresariales y al surgimiento de nuevos emprendedores.

Transformar la educación pública en un bien privado no es una tarea sencilla. Finalmente, para muchas familias en todo el mundo, la educación es el medio a través del cual adquieren el conocimiento y las habilidades necesarias para participar en sus respectivas comunidades y sociedades como actores económicos, políticos y sociales. Las familias también tienen conciencia de que la educación puede -si está bien gestionada por gobiernos progresistas- poner un freno a la ampliación de las desigualdades sociales que son endémicas en muchas sociedades, a través de la redistribución de recursos y, por lo tanto, tener oportunidades para convertirse en alguien.

Oponerse a la transformación de la educación en un bien privado tampoco es una tarea sencilla. Esto se debe a que el concepto de "privado" ha estado presente en muchos sistemas educativos desde sus inicios. Esta forma de lo privado en la educación estuvo a menudo, aunque no siempre, vinculado con la formación de las élites, y en muchos casos involucró a grupos religiosos u otros grupos comunitarios. En muchos países del mundo, la proporción de la educación pública versus esta forma de lo privado varió; dependiendo mucho de la historia de la conformación inicial de esas sociedades, y de sus relaciones con las clases sociales y con la movilidad social. Las escuelas gestionadas por misioneros, por ejemplo, son privadas, pero cumplen una función de bien social en su concepción más amplia.

En cambio, la revolución a la que me interesa apuntar tiene como premisa una forma diferente de pensar en lo privado en educación. Se trata, primero y ante todo, de un movimiento ontológico. Aquel en el que el ciudadano es construido como un consumidor. En el contexto de la educación, esto significa que la familia ahora actúa como un consumidor de servicios educativos. Ahora hacen buenas o malas elecciones, por lo que los resultados dependen de ellas. Y cuando autores como Prahalad preguntan: qué pasa con la "base de la pirámide" y "por qué los pobres no pueden ser consumidores", sugiere que las sociedades democráticas son aquellas que distribuyen el derecho de esta nueva identidad de consumidor en toda su población.

Tal concepción del individuo como un ser libre y autónomo proviene de la teoría liberal. Sólo con esta forma de pensar sobre qué significa ser un humano en una

sociedad es posible llegar al tipo de conclusión a la que llegó Milton Friedman de que capitalismo y libertad son dos caras de la misma moneda, y no una antitética de la otra. Se trata de una verdadera revolución en el pensamiento! Pero es la que conduce los esfuerzos actuales para introducir una saludable dosis de capitalismo en el sistema educativo. Cuanto más funciones como un mercado capitalista, más libertad tendremos! Tenemos el derecho de reaccionar con una gran dosis de escepticismo. Muchas familias chilenas, cuyas experiencias educativas fueron moldeadas por las políticas de los “Chicago Boys” de Friedman, difícilmente podrían sentir que les dieron mayor libertad. Muy lejos de eso.

El segundo es un movimiento político, ahora vinculado con el primero. Armados con esta concepción del ciudadano, los gobiernos actualmente transfieren sus responsabilidades, y los resultados de la justicia social al mercado y a los ciudadanos. Streeck (2014) llama a esto “justicia de mercado”. Sólo hay que raspar la superficie para ver que sucede todo lo contrario. En cambio, el exceso de políticas neoliberales y otras políticas “de mercado”, crea nuevas injusticias: desigualdades extremas en sociedades que se arrojan de cabeza a abrazar a esta nueva ideología (OECD, 2014). Aquí determinadas partes interesadas, incluyendo gobiernos de izquierda y de derecha, vaciaron la antigua comprensión del derecho a una educación pública gratuita de calidad del viejo contrato Estado-ciudadano y ahora la reemplazaron por la idea de que el sector privado puede proveer una educación de mejor calidad y en forma más eficiente. Algunas versiones de lo que se denomina “nueva gestión pública” actualmente proyecta su larga sombra sobre la provisión de bienes del sector público. El sector público debe trabajar como empresas privadas: tener indicadores y sistemas de evaluación, estandarizar la enseñanza y el aprendizaje, preocuparse por los rankings de desempeño, etc. El mito aquí es que eso lleva a la mejora. En realidad, ocurre lo opuesto. Seguramente hay servicios del sector público que podrían ser provistos en forma más eficiente por el sector privado. Pero la abdicación del sistema -incluyendo la provisión- frente a la lógica del mercado y el privilegio a los negocios privados, representa nada menos que una falla del gobierno.

Lo que es particularmente intrigante sobre esta prestidigitación es que dicha revolución adquirió ritmo a pesar de que existe una considerable y creciente evidencia de que la presencia de empresas y otros actores privados en el sector no lo hizo más eficiente ni más igualitario. También hay una larga y creciente lista de prácticas corruptas, infraestructura de baja calidad construida por contratistas privados a través de Alianzas Público Privadas, endeudamiento público para afrontar los contratos con el sector privado, y desigualdades sociales crecientes. Esto no debería sorprendernos. Después de todo, la búsqueda de la ganancia significa priorizar la ganancia por sobre cualquier otra consideración. Si los márgenes son muy estrechos, el inversor busca reducir el servicio, o empieza a mirar hacia otro lado.

Por esto, el Informe de CTERA es muy importante. Es una cuidadosa documentación de las tendencias actuales de la privatización en Argentina. El equipo

realizó un mapeo de los actores en el sector -algunos de ellos son muy reconocibles, como la Fundación Varkey y la franquicia de "Teach for America"- en tanto se trata de jugadores y marcas globales de la educación. Los misionarios de ayer fueron reemplazados por otros de un nuevo tipo; cuya fe en el mercado, en el emprendedorismo y en la ganancia, ahora guía las decisiones de los que diseñan las políticas. Las conclusiones del Informe suman nueva evidencia y, desafortunadamente, nos recuerda que ningún país del mundo está exento.

Los gobiernos tienen una responsabilidad global de proveer educación pública de calidad a sus ciudadanos. Los gobiernos inteligentes miran la evidencia y la consideran para su toma de decisiones de política. Este Informe suma al cúmulo de evidencia de que los intereses empresariales en educación en general producen peores y no mejores resultados. Los gobiernos inteligentes toman seriamente sus responsabilidades que tienen de mediar en las inevitables desigualdades que existen en sus sociedades a partir del acceso a diferentes niveles de recursos. La educación no es una excepción. La falla en la mediación de la distribución de los recursos en la educación, de manera que aquellos que no tienen recursos quedan absolutamente sin chance, es un fracaso del gobierno en hacer del mundo un lugar de esperanza. Los gobiernos inteligentes también deben comprender que a mayor grado de igualdad en una sociedad, mayor será el nivel de productividad y de cohesión social.

Susan Robertson
*Profesora de sociología de la educación e investigadora.
Universidad de Cambridge, Reino Unido.*



CAPÍTULO 1

Distribución de la matrícula escolar entre los sectores público y privado

Un aspecto central para analizar las tendencias privatizadoras en el campo de la educación se vincula con la distribución de la matrícula escolar en los sectores público-estatal y privado⁸. En relación a esto se observa que en el transcurso de las últimas décadas se ha incrementado en forma sostenida la cantidad de estudiantes que asisten a escuelas privadas en Argentina. La matriculación en establecimientos del sector privado en el año 2003 representaba el 25% y en 2016 esta proporción ascendió al 29%. Esta tendencia se corresponde con lo observado en otros países de América Latina⁹ para el mismo período. En el presente capítulo se analiza este incremento de la matrícula, en el marco de una mirada federal -se describe lo que ocurre al respecto en las diferentes jurisdicciones del país-, y regional -se comparan de los datos de la Argentina con los demás países del continente.

1.1. Estado de situación general

En Argentina, la mayor parte de la población escolarizada concurre a establecimientos del sector estatal. Considerando todos los niveles de enseñanza, en el año 2016, el 71% de los estudiantes estaba matriculado en el sector público estatal. Cabe mencionar que este porcentaje es un promedio y que en algunos sectores sociales (altos y medios) y en ciertos distritos (principalmente en la Ciudad de Buenos Aires) la importancia relativa de la escuela estatal es bastante menor (Bottinelli, 2013). La educación formal en nuestro país se organiza en cuatro niveles de enseñanza reconocidos en la Ley de Educación Nacional 26.206 sancionada en el año 2006: Inicial¹⁰, Primario¹¹, Secundario¹² y Superior. Además, la ley establece ocho modalidades: Educación Técnico Profesional, Educación Artística, Educación Especial, Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, Educación Rural, Educación Intercultural Bilingüe, Educación en Contextos de Privación de Libertad y Educación Domiciliaria y Hospitalaria. En cada uno de estos niveles y modalidades se observa una importante variación en el porcentaje de matrícula en las escuelas del sector privado.

En términos generales, el crecimiento de la matrícula privada se intensificó en

8/ Esta distinción se estableció en el año 1993 con la sanción de la Ley Federal de Educación en la que se estableció que toda la educación es pública, de gestión estatal y privada. La Ley de Educación Nacional (2006) vigente mantiene esta distinción e incorpora la gestión social y cooperativa.

9/ De acuerdo con Arcidiácono et al. (2014) en promedio el grado de segregación escolar público-privado en América Latina habría aumentado en las últimas dos décadas.

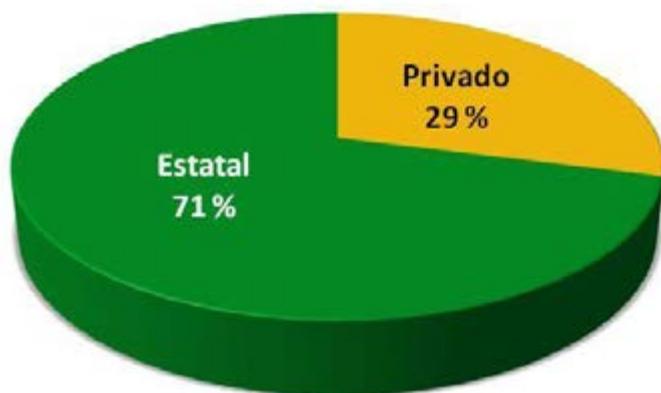
10/ Nivel Inicial, desde los 45 días hasta los 5 años de edad (actualmente Sala de 4 y 5 años, es obligatoria).

11/ Nivel Primario, desde los 6 hasta los 12/13 años de edad, en su totalidad es obligatoria.

12/ Nivel Secundario, desde los 13 hasta los 17/18 años de edad, en su totalidad es obligatoria.

el período comprendido entre los años 2003 y 2008. A partir de 2008 la evolución del indicador se desacelera en algunos casos, según lo evidencian los datos de los Anuarios Estadísticos¹³. El amesetamiento 2008-2015 se explica en gran parte por lo ocurrido en los institutos superiores de formación docentes y de formación técnico-profesional pertenecientes al nivel superior, ya que, en los mismos, se observa que la participación de la matrícula del sector de gestión privada exhibe un importante retroceso: del 45,8% en 2003 a 31% en 2016. Para los años 2011 y 2012 la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) muestra que el crecimiento relativo del sector privado se detiene en todos los niveles. Este proceso puede explicarse, en parte, por la implementación de políticas públicas orientadas a ampliar derechos, que incorporaron sectores tradicionalmente excluidos, fortaleciendo la oferta estatal y desarrollando políticas socio-educativas destinadas al acompañamiento de las trayectorias escolares.

Gráfico 1. Distribución de la matrícula por sector estatal o privado. Total País. Año 2016



Fuente: Elaboración propia del Instituto “Marina Vilte” CTERA sobre la base del Anuario Estadístico 2016, DiNIEE, ME.

1.2. La matrícula escolar de la Argentina en perspectiva regional

Al analizar la distribución de las y los estudiantes de los niveles inicial, primario, secundario y superior, según el tipo de establecimiento educativo al que asisten, el primer dato a destacar es que, en todos los países de la región -a excepción de Chile- existe una mayor cantidad de estudiantes que concurren a escuelas públicas en relación a los establecimientos privados. Pese a la fuerte presencia del sector público en estos niveles, la tendencia privatizadora ha ido en aumento en la región (SITEAL, 2011; Arcidiácono et al., 2014). De acuerdo con los datos de SITEAL (2011)¹⁴, Argentina presentaba una alta proporción de

13/ 2008, 28%; 2012, 28,7%; y 2015, 28,9%.

14/ Publicado en: Cobertura relativa de la educación pública y privada en América Latina, SITEAL, IIPE-UNESCO. Consultado en Línea en: http://www.siteal.iipe.unesco.org/datos_destacados/archivo. Cabe mencionar que tomamos esta información porque es la última disponible a la fecha, y recordamos que fue construida a través de encuestas de hogares que miden aglomerados urbanos por lo cual se sobreestiman la matrícula del sector privado.

estudiantes en el sector privado en tres niveles de su sistema educativo respecto de otros 14 países de la región. En el caso del Nivel Inicial, en el año 2010 Argentina era el cuarto país con mayor proporción de estudiantes en el sector privado con el 38,3%, luego de Chile con el 48,2%, Perú con el 45,1% y República Dominicana con el 39,4%. En lo que respecta a la educación primaria¹⁵, Argentina se ubicaba como el segundo país de los 15 seleccionados con mayor proporción de estudiantes en el sector privado (30,7%) luego de Chile, con un 55,8%. En el Nivel Secundario Argentina ocupa el tercer lugar con el 25,3% de sus estudiantes en el sector privado, luego de Chile, con el 54,5% y Guatemala, con el 40,1%.

Diferente es la situación en educación superior, nivel en el cual Argentina es el segundo país con mayor proporción de estudiantes en instituciones públicas estatales (73,1%) luego de Uruguay con el 93,2%. Cuando en muchos países de América Latina el sector privado en este nivel concentra más del 50% de la matrícula, llegando al 76% en Brasil y al 100% en Chile.

1.3. Distribución de la matrícula escolar de la Argentina entre los sectores público-estatal y privado, por niveles del sistema educativo¹⁶.

El sistema educativo de nuestro país cuenta con 11,1 millones de estudiantes distribuidos desde el nivel inicial al superior: actualmente, el 71% asiste a establecimientos estatales y un 29% a privados. En números absolutos representan 7,9 millones de estudiantes y 3,2 millones, respectivamente. En los últimos 17 años se incrementó el porcentaje de estudiantes que asisten a escuelas privadas: pasó del 24,7% en 1998 al 28,9% en 2016, lo que representa un crecimiento de la participación privada de 4,2 puntos porcentuales en el período de referencia; aunque, como señaláramos anteriormente, este crecimiento muestra una desaceleración y estancamiento a partir del año 2008.

15/ El 94% de los/as estudiantes del nivel primario asiste a escuelas estatales o a escuelas privadas con subvención estatal, valor que no ha variado en los últimos 5 años.

16/ Es importante destacar que en este apartado se analiza la matrícula de educación común de los niveles Inicial, Primario, Secundario y Superior, sin incluir universidades. La fuente de datos disponible corresponde a la serie de Anuarios Estadísticos relevados por la DINIECE. El período de análisis que se considera en este trabajo corresponde al tramo 1998-2016. Para los niveles se considera la estructura de Primaria y Secundaria vigente a 2016: Ciudad de Buenos Aires, Chaco, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Cruz, Santa Fe y Santiago del Estero con una estructura de 7 años de Primaria y 5 de secundaria (se incluye el 6to en caso de escuelas técnicas). Para Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, San Juan, San Luis, Tucumán y Tierra del Fuego una estructura de 6 años de Primaria y 6 de Secundaria (o 7 en caso de escuelas técnicas). Por otro lado, la matrícula del nivel inicial incluye jardines maternos y el nivel superior sin universidad incluye grado y postítulo.

Gráfico 2. Matrícula por sector estatal y privado. Total País. En porcentajes. Años 1998 a 2016.



Fuente: Elaboración propia del Instituto “Marina Vilte” CTERA sobre la base de los Anuarios Estadísticos 1998 a 2016, DiNIECE, ME.

El mayor crecimiento de matrícula en las escuelas de gestión privada se dio en los niveles Inicial y Primario (cuadro 1), existiendo diferencias en las variaciones porcentuales de la matrícula en cada uno. En el Nivel Inicial, el porcentaje de la matrícula en el sector privado pasó del 29,1% en 1998 al 32,6% en 2016, lo que representa un crecimiento de la participación privada de 3,5 puntos porcentuales. Esta expansión podría explicarse, entre otras cuestiones, a partir de la escasez de cobertura educativa estatal destinada a la primera infancia que se presentan en algunas jurisdicciones, lo que obliga a las familias a buscar otras alternativas en el ámbito de la educación privada.

Cuadro 1. Matrícula por nivel educativo según sector estatal y privado. Total País. En porcentajes. Años 1998 a 2016.

Año	Total		Nivel inicial		Nivel primario		Nivel secundario		Nivel Superior	
	Estatal	Privado	Estatal	Privado	Estatal	Privado	Estatal	Privado	Estatal	Privado
2016	70,8%	28,9%	67,4%	32,6%	72,7%	27,3%	71,2%	28,8%	69,0%	31,0%
2015	70,7%	29,3%	66,5%	33,5%	73,2%	26,8%	70,6%	29,4%	66,5%	33,5%
2014	70,9%	29,1%	66,4%	33,6%	73,6%	26,4%	71,0%	29,0%	64,6%	35,4%
2013	71,1%	28,9%	66,5%	33,5%	74,0%	26,0%	71,0%	29,0%	62,6%	37,4%
2012	71,3%	28,7%	66,7%	33,3%	74,5%	25,5%	71,1%	28,9%	61,6%	38,4%
2011	71,8%	28,2%	66,8%	33,2%	75,2%	24,8%	71,6%	28,4%	60,5%	39,5%
2010	71,7%	28,3%	66,7%	33,3%	75,4%	24,6%	71,6%	28,4%	57,6%	42,4%
2009	71,7%	28,3%	66,4%	33,6%	75,8%	24,2%	71,2%	28,8%	55,3%	44,7%
2008	72,0%	28,0%	66,9%	33,1%	76,3%	23,7%	71,1%	28,9%	54,2%	45,8%
2007	72,7%	27,3%	67,7%	32,3%	77,2%	22,8%	71,2%	28,8%	54,7%	45,3%
2006	73,1%	26,9%	68,2%	31,8%	77,8%	22,2%	71,5%	28,5%	53,3%	46,7%
2005	73,4%	26,6%	68,6%	31,4%	78,1%	21,9%	71,5%	28,5%	54,6%	45,4%
2004	74,2%	25,8%	69,7%	30,3%	78,9%	21,1%	71,9%	28,1%	56,1%	43,9%
2003	74,9%	25,1%	71,0%	29,0%	79,4%	20,6%	72,5%	27,5%	58,0%	42,0%
2002	75,3%	24,7%	71,5%	28,5%	79,6%	20,4%	72,6%	27,4%	60,9%	39,1%
2001	75,2%	24,8%	71,1%	28,9%	79,5%	20,5%	72,6%	27,4%	58,9%	41,1%
2000	75,2%	24,8%	71,2%	28,8%	79,4%	20,6%	72,7%	27,3%	58,7%	41,3%
1999	75,8%	24,2%	71,6%	28,4%	79,8%	20,2%	73,0%	27,0%	61,8%	38,2%
1998	75,3%	24,7%	70,9%	29,1%	79,3%	20,7%	72,4%	27,6%	62,5%	37,5%

Fuente: Elaboración propia del Instituto “Marina Vilte”, Secretaría de Educación, CTERA, sobre la base de los Anuarios Estadísticos 1998 a 2016, DiNIECE, ME.

A diferencia del resto de los niveles del sistema educativo, la educación inicial es mucho más heterogénea en cuanto a las formas y dispositivos de atención y a los actores involucrados, entre los que se encuentran la iglesia, las asociaciones civiles, las fundaciones, los movimientos sociales y las propias comunidades.

En este escenario complejo, el gobierno actual del presidente Mauricio Macri, impulsó el Decreto 574/16, donde se anuncia el lanzamiento del Plan Nacional de Primera Infancia desde el Ministerio de Desarrollo Social, ya no como política educativa, sino como un programa de atención social de la primera infancia. El plan contempla para los próximos cuatro años a partir de su firma la inauguración de cuatro mil nuevos Centros de Primera Infancia (CPI) en todo el país, con un presupuesto de mil millones de pesos por año. En el plan se propone la transferencia de recursos económicos a organizaciones no gubernamentales, instituciones u organismos públicos: un aporte inicial por CPI y un monto mensual sostenido en la nómina de niños y niñas presentes en las actividades diarias.

Los CPI ya venían funcionando en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde el año 2009, durante la gestión de Macri como Jefe de Gobierno. Los mismos han sido objeto de diversas críticas, entre las que se encuentran las realizadas por la Organización Mundial para la Educación Preescolar (OMEP) y la CTERA, instituciones que, entre otras razones, han cuestionado el tipo de gestión asociada con diferentes organizaciones que definen modos de trabajo, condiciones de contratación, funcionamiento y contenidos que no se inscriben en los mandatos que, para el nivel inicial, se reconocen en el marco legal vigente.

Se trata de una política pública que deslegitima el sistema educativo formal, trasladando la responsabilidad educativa a un conjunto heterogéneo de instituciones que prestan servicios de cuidado y educación a la primera infancia, supervisadas por las áreas sociales de los gobiernos nacional, provinciales o municipales o de organizaciones no gubernamentales, comunitarias, sociales, religiosas, gremiales, etc. La ausencia de regulación estatal de la educación de los primeros años es una evidencia preocupante, lo que favorece, entre otras cuestiones, que actores del sector privado puedan sostener ofertas educativas que no cumplen con todos los requisitos necesarios para garantizarlas, a la vez que se precariza el trabajo del personal a cargo de los niños y las niñas.

El Nivel Primario¹⁷, que en Argentina está prácticamente universalizado¹⁸, concentra la mayor cantidad de estudiantes dentro del sistema educativo (cinco millones), como sucede en el resto de los países de la región. En el año 1998 se registraba un 20,7% de estudiantes de educación primaria en escuelas del

17/ En la presente investigación hemos considerado como matrícula del Nivel Primario a las y los estudiantes de 1° a 6° año o 7° año, según la estructura académica que regía en cada jurisdicción en 2015.

18/ Según los datos de los últimos dos censos nacionales realizados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC) en los años 2001 y 2010 la tasa de escolarización primaria alcanzó el 98,1% y el 99% respectivamente, por lo que la cobertura se encuentra prácticamente universalizada.

sector privado, llegando a un 27,3% en 2016, lo que representa un marcado crecimiento de la participación de la matrícula privada de 6,6 puntos porcentuales. Resultando ser el nivel del sistema en el que se ha registrado el mayor aumento porcentual del sector privado en el período de referencia.

Respecto del Nivel Secundario¹⁹, la matrícula del sector privado se ha mantenido más estable. La proporción de estudiantes matriculados en el sector privado pasó del 27,6% en 1998 al 28,8% en 2016, lo que representa un crecimiento de la participación privada de 1,2 puntos porcentuales.

Uno de los problemas más relevantes en este nivel son las tasas de abandono interanual y repitencia. Según la información disponible al respecto, se observa que en este nivel los indicadores presentan porcentajes menores en el sector privado. Sin embargo, en los últimos años la situación se revierte y puede observarse una mejora en los indicadores del sector estatal mientras que los del sector privado vienen mostrando cada año más abandono interanual. La brecha entre escuelas estatales y privadas ha disminuido considerablemente pasando de 9,3 puntos en 2003/2004 a 6 puntos en 2013/2014.

Nivel secundario. Tasa de abandono interanual. 2003/2004, 2006/2007 y 2013/2014

Nivel secundario	2003/2004	2006/2007	2013/2014
Estatal	14,1	14,2	11,8
Privado	4,8	6,8	5,8
Total	11,6	12,1	10,1
Diferencia Estatal-Privado	-9,3	-7,4	-6

Fuente: Elaboración propia del Instituto "Marina Vilte" Sec. Educación CTERA sobre la base de los Relevamientos Anuales 2003 a 2014, DiNIECE, ME. Se considera una estructura de 6 años para la educación secundaria, independientemente de la estructura adoptada en cada jurisdicción.

En el Nivel Superior²⁰, en el año 1998 la participación de la matrícula privada fue del 37,5%, mientras que en 2016 su participación fue 6,5 puntos menor (31%). Como decíamos, el único nivel donde la proporción de matrícula privada disminuyó. La creación de nuevas propuestas e institutos públicos en los últimos años, entre otros factores, puede ser un elemento que contribuya a explicar este fenómeno.

1.4. Distribución de la matrícula escolar de la Argentina entre los sectores público estatal y privado, por provincias.

En el punto anterior señalamos que los datos estadísticos nos muestran un crecimiento de la educación privada en todos los niveles educativos analizados

19/ En esta investigación hemos considerado como matrícula del Nivel Secundario a las y los estudiantes de 1° a 6° año o 5° año, según la estructura académica que regía en cada jurisdicción en 2015. Además hay que tener en cuenta que a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional (año 2006), se redefine el nivel secundario y se establece su obligatoriedad.

20/ Hemos considerado como matrícula del Nivel Superior el dato correspondiente a los Institutos de Formación Superior.

a excepción del Superior, y que, en conjunto, se estabilizó entre el 28% y 29% desde el año 2008. Sin embargo, es necesario especificar que, más allá de este crecimiento, los puntos de partida en cada jurisdicción son sustancialmente diferentes. Las cifras muestran profundas diferencias, siendo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) la que presenta el mayor porcentaje de estudiantes en el sector privado, pasando del 46,7% en 1998 al 51% en 2016; es decir, más de la mitad de la matrícula total para este último año. La segunda jurisdicción con mayor porcentaje de matrícula en el sector privado es la provincia de Buenos Aires -particularmente el Conurbano²¹- que pasó del 29,3% en 1998 al 36% en 2016.

En el extremo opuesto, La Rioja y Formosa son las jurisdicciones con menor proporción de estudiantes matriculados en el sector privado. En el caso de La Rioja, el incremento de matrícula privada pasa del 9% en 1998 al 11,9% en 2016; y en Formosa se muestra un incremento que va del 8,4% en 1998 al 11,9% en 2016. La provincia del Chaco también presenta porcentajes muy similares, pasando de un 7,3% en 1998 al 13,4% en 2016. Hay que tener en cuenta que esta menor expansión podría explicarse a partir de la existencia, en ambas estas regiones, de una alta proporción de población rural que vive en zonas en las que la cobertura estatal es mayoritaria y la oferta privada es casi inexistente.

21/ El INDEC define como “conurbano” al agrupamiento de partidos que pertenecen a la Provincia de Buenos Aires, que se toman en función de algunas variables socioeconómicas homogéneas, lo que facilita la formulación de las políticas públicas. A este agrupamiento se los denomina “conurbano bonaerense”.

Cuadro 2. Porcentaje de matrícula en el sector privado, según provincias. Años 1998, 2008, 2015 y 2016.

Jurisdicción	1998	2008	2015	2016
Buenos Aires	29,3%	34,5%	36,0%	35,6%
Catamarca	11,1%	16,3%	17,5%	17,7%
Chaco	7,3%	10,0%	15,3%	13,4%
Chubut	12,8%	13,8%	15,0%	14,4%
Ciudad de Bs. As.	46,7%	51,1%	51,2%	50,9%
Córdoba	31,4%	32,8%	33,1%	33,2%
Corrientes	11,4%	14,1%	12,5%	15,1%
Entre Ríos	22,9%	25,5%	25,9%	26,0%
Formosa	8,4%	10,0%	11,8%	11,9%
Jujuy	9,7%	13,9%	19,6%	20,7%
La Pampa	12,8%	16,1%	19,5%	19,7%
La Rioja	9,0%	11,3%	11,7%	11,9%
Mendoza	16,7%	20,4%	23,4%	23,3%
Misiones	17,6%	20,0%	22,9%	22,9%
Neuquén	8,7%	15,4%	16,2%	16,4%
Río Negro	15,2%	19,1%	20,2%	19,7%
Salta	15,5%	19,1%	18,4%	18,7%
San Juan	15,4%	21,1%	23,0%	23,0%
San Luis	12,9%	14,4%	15,6%	15,5%
Santa Cruz	13,9%	15,6%	16,1%	15,9%
Santa Fe	27,3%	30,1%	29,5%	29,5%
Sgo. del Estero	12,2%	15,0%	17,1%	17,8%
Tierra del Fuego	17,2%	20,5%	22,9%	23,3%
Tucumán	23,1%	23,6%	23,7%	24,2%
Total País	24,7%	28,0%	29,3%	29,2%

Fuente: Elaboración propia del Instituto "Marina Vilte" CTERA sobre la base de los Relevamientos Anuales 1998, 2008, 2015 y 2016, DiNIECE, ME.

En los datos por regiones geográficas se observan importantes disparidades. Sin embargo, hay que considerar la fuerte incidencia que tiene la Región Centro en el promedio nacional debido a su peso poblacional. La participación de la matrícula del sector privado en esa región ascendía al 36% en 2016. Les siguen en proporción de matrícula en el sector privado la Región Cuyo y Noroeste (NOA), que presentan porcentajes similares: 20,8% y 20,3%, respectivamente. En las provincias del sur del país (Región Patagónica) dicho porcentaje desciende al 17,9%, y en el Noreste (NEA) presenta el menor porcentaje de matrícula privada, con un 16,4%.

Cuadro 3. Porcentaje de matrícula en el sector privado, según regiones. Años 1998, 2008, 2015 y 2016.

Región	1998	2008	2015	2016
CENTRO	30,8%	35,0%	35,9%	35,7%
CUYO	15,1%	18,6%	20,9%	20,8%
NEA	11,5%	14,0%	16,1%	16,4%
NOA	15,7%	18,6%	19,8%	20,3%
PATAGONIA	12,8%	16,5%	17,8%	17,6%
Total País	24,7%	28,0%	29,3%	29,2%

Fuente: Elaboración propia del Instituto "Marina Vilte" CTERA sobre la base de los Relevamientos Anuales 1998, 2008, 2015 y 2016, DiNIECE, ME.

Esta "fotografía" resulta muy significativa y refleja que la mayor expansión del sector privado se da en zonas urbanas, las que cuentan con más recursos económicos por habitante y concentran el 61,5% de la matrícula de todo el país. Se trata de la región central que comprende Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe. Si a la distribución por jurisdicciones, se la analiza teniendo en cuenta los distintos niveles del sistema educativo, se observa lo siguiente:

En el Nivel Inicial las jurisdicciones con mayor proporción de matrícula del sector privado en 2016 son CABA (56,1%), Buenos Aires (39,9%), Mendoza (36,7%) y Santa Fe (33,4%). Y las que cuentan con menor porcentaje de matrícula privada son las provincias de Santiago del Estero (13,7%), Chaco (14,9%) y La Rioja (15,0%). Por otro lado, Mendoza y La Pampa son las jurisdicciones que presentan un incremento de la matrícula privada mucho más importante en el período 2008 a 2015 que en el anterior. La primera pasa de un 26,4% al 36,3% en 2015 y La Pampa de 15,1% a 24,3%, incrementando así más de 9 puntos porcentuales en el período.

Con respecto al Nivel Primario las jurisdicciones con mayor porcentaje de educación en el sector privado son CABA (48,2%), Buenos Aires (36,9%), Santa Fe (27,6%) y Córdoba (26,9%). Las de menor porcentaje de participación en la matrícula privada, Formosa (9,1%), Chaco (10,1) y La Rioja (11,7%). Cabe destacar que en este nivel algunas jurisdicciones incrementan más fuertemente su proporción de educación privada en el período denominado de amesetamiento, ellas son: Ciudad de Buenos Aires, Chaco y Tierra del Fuego.

En el Nivel Secundario, las mismas jurisdicciones son las que tienen mayor porcentaje de educación privada: CABA (49,7%), Córdoba (39,9%), Buenos Aires (33,8%) y Santa Fe (31,1%); destacándose que en Córdoba, este nivel educativo tiene una proporción de educación privada mucho mayor que la del Nivel Primario. Las provincias con menor representación de matrícula privada en la secundaria son: Formosa (10,6%), Chubut (13,7%), Neuquén (13,9%) y La Rioja (14,1%). Por otro lado, las provincias que concentran un incremento en la ma-

trícula privada de nivel secundario desde 2008 a 2016 son: La Pampa, Chaco, Tucumán y Ciudad de Buenos Aires.

Para el Nivel Superior, los datos muestran que las jurisdicciones con mayor participación de matrícula privada son: Misiones (57,8%), CABA (54,2%), Córdoba (43,5%), Jujuy (41,5%) y San Juan (38,5%). Aquellas con menor porcentaje de educación privada: La Rioja (1,7%) y Tierra del Fuego (5,8%).

Así, la educación privada es un fenómeno que ha crecido en los ámbitos urbanos más poblados y, excepto algunos casos específicos antes mencionados, en la última década se da particularmente en las provincias que concentran la mayor cantidad de población en edad escolar.

1.5. Diversas explicaciones sobre el aumento de la matrícula en el sector privado.

En el transcurso de los últimos años se han presentado diferentes perspectivas para interpretar el aumento de la matrícula del sector privado en Argentina, un país que construyó, a lo largo de su historia, una fuerte tradición respecto de la educación pública. Algunos argumentos vinculan el crecimiento del sector privado con las mejoras en las condiciones de vida de la población. Desde esta mirada, centrada en el desprestigio o desvaloración de la educación pública, se considera que cuando las personas están en condiciones de pagar, eligen escuelas del sector privado. Por ejemplo, Gamallo (2010) plantea que la preferencia de las familias por escuelas que define como semi-privadas²² se basa en esta valoración porque suelen complementar el horario formal con horas adicionales de apoyo escolar, evitando el uso de profesores particulares y con actividades en contra turno que mantienen a los chicos en las escuelas, o cuentan con un calendario previsible y constituyen un lugar de contención. En general, reconocen la presencia del subsidio estatal que colabora, en algunos casos, en mantener el arancel mensual al alcance del presupuesto familiar". En esta misma clave Cervini (2003) plantea que "...la creencia de que el colegio privado produce mejores resultados no puede rechazarse". Pero que "...el problema es determinar qué proporción de esa ventaja se debe a peculiaridades institucionales, y cuánto a factores socioeconómicos contextuales".

También se interpreta el aumento de la matrícula en el sector privado en función de la elección de la escuela por parte de las familias que buscan asegurarse los días de clase frente a las medidas de fuerza del sector docente. Sin embargo, en un estudio desarrollado por Narodowski, Moschetti y Alegre (2013), se sostiene que no hay una relación directa entre los paros docentes y el crecimiento del sector privado. El aumento o disminución de la matrícula privada en cada provincia en el período comprendido entre 2006 y 2012 no coincide con los días no trabajados. Por ejemplo, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la matrícula del sector privado continuó creciendo en períodos

22/ Nombran así a aquellas que no pertenecen al sector estatal pero no están animadas por el lucro que exhiben las "privadas privadas".

en lo que no hubo paros docentes. Lo que sí se observa al analizar los datos del Ministerio de Hacienda porteño es que los subsidios a la educación privada, que en promedio fueron el 15% del presupuesto educativo entre los años 2000 y 2007, aumentaron a 17,5%, en el periodo de gestión de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno. En los tres primeros años de gestión (2008-2010), la matrícula de todo el sistema creció en 19 mil alumnos. De este total, más de dos tercios correspondieron a las instituciones de gestión privada. En relación al 2007, el 86% del aumento de alumnos se produjo en las escuelas de gestión privada. Pero, más allá del aumento en la matrícula, cada alumno de escuela privada subsidiada recibió, en 2010, una mayor subvención del gobierno porteño respecto del año 2007.

Por otro lado, Bottinelli (2013) argumenta que *“(...) el crecimiento reciente de la matrícula privada se debe a la extensión de una oferta de escuelas privadas con alta proporción de subvención y bajas cuotas escolares. Es difícil establecer con precisión cómo ha incidido este elemento en el crecimiento global del sector. De todos modos, al observar la evolución de la matrícula privada en primaria según el nivel económico de los hogares, se comprueba que es en los segmentos de menores ingresos (clases “baja” y “media-baja”) donde el crecimiento fue más intenso”*. Por otra parte, argumenta que el desarrollo del sector de la educación privada en el largo plazo depende, en gran medida, del apoyo del financiamiento estatal. Las variaciones en el corto plazo son difíciles de explicar por un mayor volumen de subvenciones. Señala que *“de hecho, el porcentaje del presupuesto educativo consolidado (que incluye todos los niveles de gobierno) correspondiente a transferencias a la educación privada se ha mantenido en el 13% del total desde la década del 90. Desde este punto de vista, no habría evidencia para conectar linealmente el crecimiento de la matrícula de la educación privada en el total del país (en algunas jurisdicciones la situación es diferente) con la variación en las subvenciones. Por otra parte, vale señalar que lo observado en cuanto al incremento en el porcentaje de alumnos en educación privada sin que hayan crecido proporcionalmente las transferencias a este sector, podría ser interpretado como una decisión de privilegiar el financiamiento de la educación estatal”*.

La distribución de la matrícula en nuestro sistema educativo se vincula también con el crecimiento de la desigualdad social -y por ende educativa-, que ha llevado a que diferentes grupos accedan a distintos tipos de educación. Esas desigualdades no se asocian linealmente con el clivaje estatal-privado, sino que se producen también al interior de ambos sectores y en relación, en muchos casos, al origen socio-económico de la población; hecho que se evidencia en los datos de los operativos nacionales de evaluación de la calidad.

Asimismo, se puede señalar, en coincidencia con Bottinelli (2013), que son diversos los factores que se ponen en juego para explicar el crecimiento de la matriculación en educación privada desde el lado de la demanda: las preferencias ideológicas o religiosas; la búsqueda de una oferta educativa más específica; de una escuela con jornada completa (más frecuente en el sector privado); la búsqueda de un establecimiento que, como señalan los padres en algunos estudios, brinda un sentimiento de mayor orden o previsibilidad en el calen-

dario escolar. También la falta de vacantes en el sistema público estatal ha contribuido en algunas jurisdicciones a la expansión de la educación privada²³.

Bottinelli (2013) también argumenta, por otra parte, que la variación de la participación de la matrícula privada en años recientes no llama la atención, tal como ocurrió en otros períodos de crecimiento económico y del empleo –como el de la década del sesenta- en los que las familias cuentan con mayores ingresos para solventar gastos educativos, factor que contribuye a comprender aunque no a explicar por sí solo el fenómeno.

Sin desconocer la organización federal del sistema educativo en la Argentina y el hecho de que el Ministerio Nacional no tiene escuelas a su cargo, cabe preguntarse cuál ha sido el impacto de la recuperación de la centralidad del Estado y del desarrollo de políticas en base a un modelo de inclusión social -a partir del año 2003-, en la expansión de la matrícula de cada uno de los sectores²⁴. A la hora de analizar el peso de las políticas educativas que se propusieron explícitamente fortalecer el sector público y ampliar derechos, también habría que considerar el aumento de la inversión, el desarrollo de políticas socio educativas y de diversas medidas destinadas a mejorar las condiciones de trabajo de los docentes,²⁵ entre otras. Aun reconociendo importantes avances y tomando en consideración el hecho de que los cambios en educación llevan mucho tiempo, queda el interrogante acerca del impacto de estas medidas en el fortalecimiento de las escuelas públicas ante el crecimiento de la matrícula en el sector privado, pese a observar una desaceleración de esta tendencia a partir del año 2008. Más urgente y relevante resulta esta pregunta a partir del 2015, cuando en la Argentina se ha impuesto a través del voto democrático una fuerza política que representa a los sectores más concentrados del capital y que lleva adelante políticas que han deteriorado rápidamente la situación socio económica de la mayoría de la población. Así, se han desarticulado y desmantelado los programas socioeducativos destinados a la ampliación de derechos y al mejoramiento de la educación pública, priorizando la lógica mercantil, el ajuste y la subejecución presupuestaria.

23/ Nombran así a aquellas que no pertenecen al sector estatal pero no están animadas por el lucro que exhiben las “privadas privadas”.

24/ Según un informe del Ministerio de Educación de la Nación, “Cifras de Educación 2001/2010, Acceso y egreso en el sistema educativo” durante la gestión del gobierno anterior se construyeron 1.880 escuelas, y se realizaron 5.914 obras de refacción y ampliación (2003-2012); se involucraron en procesos de mejora de los entornos formativos y las condiciones institucionales de 3.812 establecimientos de Educación Técnica; se financiaron 8.249 planes de mejora para escuelas secundarias comunes, y asimismo se distribuyeron alrededor de 45 millones de libros desde el año 2003; y se entregaron más de 3,5 millones de computadoras portátiles en el marco del Programa Conectar Igualdad.

25/ Ley de Garantía del salario docente y 180 días de clase; Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente; Ley de Educación Nacional.

CAPÍTULO 2

Tendencias privatizadoras a través del financiamiento educativo

La transferencia de recursos públicos al sector privado es, sin duda, uno de los factores que ha contribuido considerablemente a la expansión de este sector en el ámbito educativo. En los países de la OCDE²⁶ se destina en promedio el 13% del gasto público en educación para el subsidio de las escuelas privadas. En Argentina la cifra es muy similar, alcanzando un 12,4% en el año 2016²⁷. En la región se observan diferencias importantes en relación a los subsidios estatales para las instituciones educativas del sector privado. Como hemos indicado, en un extremo se encuentra Uruguay, donde buena parte de los recursos públicos se destinan a escuelas estatales. En el otro extremo aparece Chile como el país con mayor incidencia de la subvención a la educación privada en el presupuesto educativo público, con más del 35%. Si se observa toda la región, Argentina destina una proporción mayor de su presupuesto educativo a las escuelas de gestión privada que la mayoría de sus países vecinos, con excepción de Chile.

Asimismo, el financiamiento y las definiciones presupuestarias para el sostenimiento de todo el sistema educativo también ponen de manifiesto la intensificación de la privatización. Al respecto, en este capítulo se analizan las definiciones presupuestarias para el área educación, como así también las subejecuciones y el desfinanciamiento de lo público que se produce en la etapa actual como una condición estructural para el avance de la privatización educativa.

2.1. Los subsidios del Estado al sector privado en Argentina

2.1.1. Antecedentes históricos

En Argentina los subsidios a la enseñanza privada datan del año 1947, cuando la Ley 13.047 estableció la contribución del Estado para el pago de los sueldos mínimos al personal docente de los establecimientos adscriptos a la enseñanza oficial²⁸. Los subsidios se fijaron en el artículo 24º: “Los establecimientos adscriptos a la enseñanza oficial, que demuestren que no pueden pagar los sueldos mínimos establecidos en el inciso a) del artículo 18, recibirán, y sólo para esos efectos, una contribución del Estado que no podrá ser superior a las

26/ En español “OCDE”: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

27/ CGECSE, DNPPE, SlyCE, Ministerio de Educación de la Nación, En línea (24/04/2018) <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/gasto-en-educacion-por-nivel-y-por-objeto> OCDE, publica el 13% para 2014, en línea (24/04/2018) <http://www.oecd.org/fr/education/regards-sur-l-education-19991495.htm>

28/ Por el artículo 7º se estableció que el personal directivo, docente, docente auxiliar, administrativo, de maestría y de servicio de todos los establecimientos de enseñanza privada, tiene derecho a la estabilidad; al sueldo y salarios mínimos; a la bonificación por antigüedad y la inamovilidad en la localidad, salvo conformidad escrita del interesado.

2/3 partes de los sueldos mínimos que se establecen en dicho artículo. El Consejo Gremial de Enseñanza Privada, de acuerdo a las características financieras de cada establecimiento, y demás circunstancias que determinen su funcionamiento, propondrá anualmente, al Poder Ejecutivo, en informes fundados, el monto de esta contribución. Para los establecimientos que impartan enseñanza exclusivamente gratuita esta contribución del Estado podrá alcanzar hasta el 80%²⁹.

En el año 1948, mediante la Ley 13.343, se consolidó el papel del Estado como fuente de financiamiento del sector privado, en tanto se amplió el universo de potenciales instituciones beneficiarias de los subsidios, se elevó el porcentaje máximo de subvención estatal de los sueldos y salarios de la planta docente de los establecimientos no gratuitos, así como el porcentaje de contribuciones del Estado al 100% de los sueldos mínimos en el caso de los establecimientos gratuitos (Morduchowicz e Iglesias, 2011). Después del golpe de Estado de 1955 comenzó el embate del liberalismo católico y de los empresarios laicos, católicos y de otras comunidades religiosas en contra de la educación estatal y a favor de los subsidios a las escuelas privadas. Las demandas de subsidios buscaron fortalecer la educación privada a la par que se producía el vaciamiento de la educación pública (Puiggrós, 1990).

El Estatuto del Docente (Ley 14.473 de 1958) produjo un cambio significativo respecto del aporte público por parte del Estado para los docentes del sector privado al reconocerles el derecho a gozar de una remuneración idéntica, a igualdad de condiciones, a la de los docentes de los establecimientos públicos. La creciente autonomía de los colegios particulares encontró un punto de inflexión en 1960 cuando el presidente Arturo Frondizi (1958-1962) y su Ministro de Educación y Justicia, Luis R. MacKay, dictaron el Decreto 12719/60 (Rodríguez, 2013). Dicho decreto reglamentaba el artículo 5° de la Ley 13.047/47, y disponía que los establecimientos privados o incorporados se constituyeran en "Unidades administrativas técnico-docentes de gestión propia", con su régimen de estudio, matriculación, disciplinario, de calificaciones, exámenes y promoción y la potestad de expedir certificados y diplomas con validez nacional. En 1964 se establecieron criterios y parámetros "objetivos" para el otorgamiento de los subsidios al reglamentarse la distribución y fiscalización del aporte en función de los aranceles que fijaban las escuelas. (Morduchowicz e Iglesias, 2011).

En el año 1984, el por entonces Presidente Raúl Alfonsín, convocó a un "Congreso Pedagógico". Las discusiones acerca de los fines y objetivos de la educación, el rol del Estado y los agentes educativos y los contenidos de la educación hegemonizaron gran parte de los debates. En el Documento "Educación y proyecto de vida" (1985), elaborado por el Equipo Episcopal de Catequesis

29/ El artículo 25° de dicha Ley estableció que "a partir del 1° de Enero de 1948, no se acordarán nuevas subvenciones, ni se pagarán en lo sucesivo las que hayan sido acordadas, en concepto de ayuda a la enseñanza que imparten a colegios o instituciones de enseñanza privada, incluidos en el inciso a) del artículo 2°. Los importes correspondientes ingresarán en la cuenta especial que se habilitará para el cumplimiento de las disposiciones de esta ley".

de la Conferencia Episcopal Argentina, se aludía a un sistema escolar único conformado por establecimientos educativos estatales y privados; se defendió el principio de subsidiariedad estatal y se propuso el financiamiento al sector privado como mecanismo para garantizar la libertad de elección. Como resultado de los debates generados, se creó, en 1988, la Junta Coordinadora de Asociaciones de Enseñanza Privada (COORDIEP), entidad que desde entonces articula las demandas de diferentes sectores en torno a los subsidios a las instituciones de gestión privada. De acuerdo con la Declaración de Principios de la COORDIEP (2003) “el aporte del Estado para el financiamiento de la escuela de iniciativa privada, permite al Estado ofrecer equitativamente formación a más alumnos, con eficiencia en el manejo, destino y control de los recursos y menores costos, por la inversión de los agentes sociales no estatales en edificios, servicios, administración y otros”.

Por el Decreto 2.542 se modificó, a partir del año 1992, el régimen de subsidios para el sector privado, estableciéndose una relación automática entre la cuota que percibe la escuela y el monto del subsidio estatal. La Ley de Transferencia de Servicios Educativos Nacionales 24.049, que se sancionó el 6 de diciembre de 1991, en su artículo 1º facultó al Poder Ejecutivo Nacional a transferir a las provincias y a la Municipalidad de Buenos Aires los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica. También transfirió las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos. De este modo, las instituciones de gestión privada de dependencia nacional que fueron transferidas a las provincias mantuvieron los derechos adquiridos y los subsidios que recibían por parte de la Nación. Finalizado el proceso de transferencia, la asignación de recursos públicos para el sector privado (escuelas públicas de gestión privada de acuerdo con la ley vigente) quedó en manos de las provincias y de la CABA.

La Ley Federal de Educación (LFE), sancionada en 1993, emblema de la reforma neoliberal en educación, constituyó un punto de inflexión respecto del sector privado al establecer que la educación de gestión privada es pública. La tradicional distinción entre los ámbitos público y privado en materia educativa se redujo a un problema de gestión y la educación pública pasó a considerarse educación de “gestión estatal”. La ley expresaba una conceptualización que considera que el eje de la discusión no pasa por el carácter público o privado de los establecimientos, sino por la forma de gestión y la dinámica institucional (Tedesco, 1995). Asimismo, cristalizó los crecientes logros del sector privado que incluyen la consideración de los conceptos de justicia distributiva y eficiencia del gasto para justificar el otorgamiento de recursos al sector privado (Feldfeber, 2003). La conceptualización que el sector privado sostiene en nuestro país es que “toda la educación es pública”, estableciendo la diferenciación público-privado en la posesión del edificio y en la gestión del servicio. Y en esta línea, se distingue educación pública de gestión estatal y educación pública de gestión privada. En tanto la educación es pública y la Constitución consagra la libertad de enseñanza (artículo 14º) por el principio de justicia distributiva,

todos tienen derecho a participar del presupuesto educativo y el Estado debe subsidiar tanto la educación pública de gestión estatal como la educación pública de gestión privada. El hecho de establecer que la educación de gestión privada es pública garantiza los subsidios a la educación privada: si la educación pública se financia con el presupuesto público, se considera que hay que financiar a toda la educación que se denomina como “pública”, incluyendo la pública de gestión privada (Feldfeber, 2011).

Esta redefinición de lo público en términos de gestión estatal o privada, si bien encuentra antecedentes en la historia del sistema, cobró sentido en el contexto de la reforma del Estado y de una retórica que exaltaba la supuesta eficacia del sector privado frente al público y la eficiencia en la utilización de los recursos. Así identificaban lo “estatal” a lo ineficiente, burocrático y lejos del control de los “usuarios”. En cambio, se buscó identificar al ámbito privado con la eficiencia, la eficacia, la productividad, la libertad y la participación. En este contexto la educación pública estatal quedaba asociada con la burocracia, la regulación excesiva con la consecuente ausencia de innovación y la escasa racionalidad en la utilización de los recursos. En cambio la educación pública no estatal, es decir la pública de gestión privada, fue caracterizada como un espacio de mayor autonomía y con potencial de innovar y formular su propio proyecto educativo y que garantiza, en mayor medida, la posibilidad de los padres de elegir la educación de sus hijas e hijos (Feldfeber, 2003).

La consideración de la educación estatal como ineficiente fue el argumento utilizado para justificar el ajuste sobre la educación pública que benefició el desarrollo de la educación privada. Asimismo se argumentaba que al Estado le cuesta menos subsidiar a un alumno en el sector privado que financiarlo en el sistema estatal³⁰. A través de una retórica “eficientista” proveniente del campo empresarial que exaltaba el cumplimiento de objetivos en términos de productividad y eficiencia se buscó introducir en las instituciones educativas estatales lógicas de funcionamiento características del sector privado: la búsqueda de maximizar ganancias y reducir costos, para lo cual se debía medir y evaluar el desempeño con un criterio restrictivo y reduccionista, desconociendo las responsabilidades estatales indelegables vinculadas con el interés público, la consecución del bienestar social y la garantía de derechos.

Como señaláramos, la Ley Federal de Educación constituyó uno de los principales instrumentos legales que generó las condiciones para esta reconceptualización de lo público, en un marco más amplio de reforma estructural. De acuerdo con el artículo 37º, “el aporte estatal para atender los salarios docentes de los establecimientos educativos de gestión privada, se basaba en criterios objetivos de acuerdo al principio de justicia distributiva en el marco de la Justicia Social y teniendo en cuenta entre otros aspectos; la función social que cumple en su zona de influencia, el tipo de establecimiento y la cuota que se percibe”.

30/ Esta orientación de la política financiera la encontramos durante la última dictadura militar cuando el Secretario de Hacienda Juan Aleman sostuvo que hay que invertir donde rinde más lo que se invierte. Como el costo por alumno es más bajo para el Estado en la enseñanza privada, ésta resulta más barata que la educación pública. Ver BRASLAVSKY, (1983) .

Para el sector docente el artículo 38° estableció que “los/as docentes de las Instituciones Educativas de Gestión Privada reconocidas tendrán derecho a una remuneración mínima igual a la de los/as docentes de Instituciones de Gestión Estatal y deberán poseer títulos reconocidos por la normativa vigente en cada jurisdicción”. De este modo, se instaló un discurso que justificó el mantenimiento de los subsidios al sector privado.

2.1.2. Los subsidios al sector privado en la actualidad

La educación privada en el marco normativo vigente

La derogación de la Ley Federal de Educación 24.195 (LFE) y la sanción de la Ley de Educación Nacional 26.206 (LEN) en el año 2006 constituyeron un quiebre respecto de las políticas de los años ´90. Si bien la LEN mantiene algunos de los principios cuestionados en la LFE, también incluye avances relevantes, en especial en la conceptualización de la educación como derecho social y en la centralidad del Estado en la garantía de este derecho. Por un lado, establece que la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social garantizado por el Estado (artículo 2°). Por otro, que el Estado garantiza el ejercicio del derecho constitucional de enseñar y aprender y que son responsables de las acciones educativas el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (de acuerdo con el artículo 4° tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral) los municipios, las confesiones religiosas oficialmente reconocidas y las organizaciones de la sociedad y la familia, como agente natural y primario (artículo 6°). De este modo, si bien se le otorga al Estado el rol principal, se recupera el rol de la familia como agente natural y primario de la educación, tal como lo señalamos anteriormente (Feldfeber, 2011).

La conceptualización que estableció la LFE de acuerdo con la cual toda la educación es pública, diferenciándose por el tipo de gestión, se mantiene en la LEN, incorporándose la gestión social y cooperativa. Así, se reconoce como interlocutores de la política pública a los movimientos sociales y a diversas organizaciones que desarrollan experiencias educativas que no se consideran encuadradas dentro de la gestión privada. No obstante, la oficialización de estas experiencias dentro de la categoría de “gestión social” encuentra como límite la distinción gestión estatal/gestión privada que instauró la reforma educativa de los ´90, manteniendo la reducción de cuestiones que históricamente se vincularon al debate sobre el interés general a una cuestión de gestión (Gluz, 2009). En esta línea, el artículo 62° de la LEN establece que “los servicios educativos de gestión privada estarán sujetos a la autorización, reconocimiento y supervisión de las autoridades educativas jurisdiccionales correspondientes”. Por el artículo 63°, “tendrán derecho a prestar estos servicios la Iglesia Católica, las confesiones religiosas inscriptas en el Registro Nacional de Cultos; las sociedades, cooperativas, organizaciones sociales, sindicatos, asociaciones, fundaciones y empresas con personería jurídica y las personas físicas”. Asimismo, “los y las docentes de las instituciones de educación de gestión privada reconocidas ten-

drán derecho a una remuneración mínima igual a la de los/las docentes de instituciones de gestión estatal, conforme al régimen de equiparación fijado por la legislación vigente, y deberán poseer títulos reconocidos oficialmente” (art. 64°).

Luego del proceso de transferencia de las escuelas privadas nacionales a las jurisdicciones en los años '90, la asignación de recursos públicos del Estado a dicho sector pasó a depender enteramente de las provincias; cada una de las cuales se dio sus propios marcos generales y regulaciones particulares. De algún modo, los contextos de producción de los marcos legales que regulan el aporte presupuestario a las escuelas del sector privado han definido un estado de situación de las fuerzas y disputas de los actores en cada jurisdicción, así como el rol asignado a cada uno, no sólo en la distribución, sino en el control y supervisión de los gastos.

En primer lugar, existe un grupo importante de provincias en las que las normas que rigen el otorgamiento del aporte estatal son considerablemente antiguas. En Córdoba, se trata del Régimen de los establecimientos de enseñanza no oficial, la Ley 5.326 de 1972; en Ciudad Autónoma de Buenos Aires todavía rige la normativa vigente al momento de la transferencia de los servicios educativos a las jurisdicciones, el Decreto 2.542 de 1991; y en Santa Fe la Ley de Enseñanza Privada es de 1968 y su decreto reglamentario de 1969. Resulta interesante recordar que son justamente Córdoba, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Santa Fe tres de las cuatro jurisdicciones con mayor importancia del sector privado en relación a la matrícula escolar y al financiamiento (Mezzadra y Rivas, 2010).

Otro conjunto de normativas relacionadas con los aportes al sector privado surgió a principios de la década del '90, luego de la transferencia de las escuelas: el reglamento de escuelas privadas de Tucumán (Decreto 2191), el decreto que regula los aportes a las escuelas en Misiones (Decreto 1986) y la Ley de Enseñanza Privada de Chaco (Ley 3722) datan de 1993. En Santiago del Estero, por su parte, la Ley de Escuelas Privadas Nro. 6.160 data de 1995. Por último, algunas pocas provincias han modificado sus normas marco referentes a las contribuciones estatales para las escuelas públicas durante la última década. Tal es el caso, por ejemplo, de San Juan, con el Decreto 313 de 1999, que reglamenta el apartado referido a la educación privada de la ley provincial, incluyendo el otorgamiento y la distribución de los aportes; y de Mendoza, que dispone de una batería de normativa reciente que regula en forma completa y organizada las subvenciones al sector (el Reglamento de escuelas Privadas -Decreto 2633- data de 2005 y la regulación del mecanismo de distribución y efectivización del aporte estatal -Resolución 06- de 2007 (Mezzadra y Rivas, 2010).

Pese a estas primeras distinciones, es muy importante destacar que las jurisdicciones son bastante similares en términos del destino de los fondos transferidos. En prácticamente todos los casos, el aporte está destinado al pago de los costos salariales del personal docente aprobado en las Plantas Orgánico Funcionales (POF), que establecen la cantidad mínima de alumnos por sección

para poder reconocer los cargos y horas cátedras potenciales a ser subvencionados.³¹ Ahora bien, en la mayoría de las provincias del país, todas las escuelas de gestión privada incorporadas a la enseñanza oficial, sean instituciones con o sin fines de lucro, son potenciales destinatarias de las subvenciones públicas. La naturaleza lucrativa de las personas u organizaciones a cargo de los establecimientos educativos no es una cuestión considerada en gran parte de las jurisdicciones analizadas. Salvo en Mendoza y San Juan, no existen diferencias entre los derechos de los establecimientos con fines de lucro y aquellos sin fines de lucro (Mezzadra y Rivas, 2010). De hecho, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Tucumán, Buenos Aires, Misiones, Chaco y Córdoba las sociedades civiles o comerciales incorporadas a la enseñanza oficial pueden solicitar aportes del Estado. En Mendoza, en cambio, la normativa es clara al respecto: solamente podrán solicitar el aporte estatal “los institutos educativos públicos de gestión privada incorporados a la enseñanza oficial que revistan el carácter de instituciones sin fines de lucro” (artículo 4º, Decreto 2.633). Sin embargo, en casi todas las jurisdicciones existen topes de aranceles por cada porcentaje del total de los costos laborales subvencionados (subvención nominal). Tal es el caso de Provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Santa Fe, Tucumán, Misiones, entre otras muchas. Cabe recordar que en Argentina las escuelas privadas pueden recibir subsidios estatales para cubrir su gasto salarial docente en la medida que no superen determinada cuota mensual; y esas asignaciones son variables en función de dicha cuota (Morduchowicz, 2002).

Los subsidios al sector privado en un país federal

Los subsidios al sector privado están contemplados en el artículo 65º de la LEN: “La asignación de aportes financieros por parte del Estado destinados a los salarios docentes de los establecimientos de gestión privada reconocidos y autorizados por las autoridades jurisdiccionales competentes, estará basada en criterios objetivos de justicia social, teniendo en cuenta la función social que cumple en su zona de influencia, el tipo de establecimiento, el proyecto educativo o propuesta experimental y el arancel que se establezca”. Sin embargo, el tema de los subsidios al sector privado constituye una gran “caja negra”. No se conocen los criterios a través de los cuales se distribuyen los subsidios a las diferentes escuelas que salen del presupuesto público de cada provincia y de la CABA. De hecho, hay instituciones que cobran altas cuotas, atienden a sectores medios y altos y, aun así, reciben subsidios (se justifican con becas totales a estudiantes de bajos recursos, entre otras razones). En las primeras líneas de este capítulo decíamos que cerca del 13% del gasto público total para educación se transfiere al sector privado, como promedio general a nivel país.

31/ Tradicionalmente, en nuestro país, las provincias han pautado mecánicas por las cuales, tomando en consideración criterios físicos, pedagógicos y organizacionales, se permite la apertura y desdoblamiento de secciones y divisiones sobre la base de mínimos y máximos de alumnos; se determina cuándo se faculta a un establecimiento a tener un vicedirector, un secretario y otros cargos; se establecen los criterios para que una escuela pueda considerarse de una u otra categoría. Estos instructivos son los que se utilizan como fundamento para la aprobación de las Plantas Orgánico-Funcionales (POF), es decir, el equipo docente de las escuelas (Morduchowicz et al., 2011).

Al analizar la situación de cada una de las provincias, se observa que esta participación no se refleja del mismo modo en cada una, a excepción de Buenos Aires y Santiago del Estero donde, en el año 2016, la transferencia al sector privado fue del 12,5% y el 12,7% respectivamente. En cambio, en Córdoba, este porcentaje ascendía al 21,9% y en Santa Fe al 19,5%, mientras que en el extremo opuesto Formosa, Chubut, La Rioja y Neuquén no destinaban más del 5% de su gasto total al sector privado³².

Cuadro 4. Gasto en educación privada a cargo de las jurisdicciones. Año 2016

División político-territorial	Total en \$	Ed. Privada en \$	Ed. Privada en %
Córdoba	26.933.613.281	5.898.537.812	21,90%
Santa Fe	29.112.071.989	5.688.074.325	19,54%
Misiones	11.325.920.596	1.926.410.008	17,01%
Ciudad de Buenos Aires	26.823.218.050	4.538.418.364	16,92%
Entre Ríos	13.109.140.614	1.973.003.234	15,05%
San Juan	6.658.169.414	922.026.384	13,85%
Santiago del Estero	6.204.770.673	786.024.411	12,67%
Buenos Aires	115.807.375.946	14.423.944.392	12,46%
Total	370.506.292.296	46.117.675.901	12,45%
San Luis	5.236.669.815	605.514.902	11,56%
Mendoza	14.911.875.113	1.533.309.490	10,28%
Santa Cruz	7.587.251.831	742.469.549	9,79%
Catamarca	5.266.645.093	498.989.306	9,47%
Corrientes	9.393.309.162	880.704.857	9,38%
Tucumán	11372466942	1.051.854.502	9,25%
La Pampa	5.375.677.855	488.981.391	9,10%
Chaco	13.490.922.984	1.029.350.251	7,63%
Tierra del Fuego	4285732562	300.550.356	7,01%
Río Negro	8.755.483.528	549.975.648	6,28%
Salta	10.612.724.736	641.469.078	6,04%
Jujuy	7.457.808.049	408.980.000	5,48%
Neuquén	12.001.822.822	539.804.982	4,50%
La Rioja	3.867.897.768	157.478.221	4,07%
Chubut	8.653.238.838	346.086.722	4,00%
Formosa	6.262.484.634	185.717.716	2,97%

Fuente: Elaboración del Instituto "Marina Vilte" de CTERA en base a información del CGECSE/DNP-PE/SlyCE/Ministerio de Educación de la Nación (ME) en base a ejecuciones presupuestarias provinciales, Dirección de Contabilidad y Finanzas, Dirección de Presupuesto y Dirección General de la Unidad de Financiamiento Internacional/SsCA/ME; Dirección de Información y Estadística de la Calidad Educativa/DNPPE/SlyCE/ME

En la actualidad, el 95% de todos los estudiantes del nivel asiste, o bien a una primaria estatal, o bien a una primaria privada financiada mayoritariamente por recursos estatales (Bottinelli y Sleiman, 2014). Del total de la matrícula privada en el año 2015 el 76% se encontraba en escuelas subvencionadas, cuando

32/ Última información disponible referida al año 2016. Disponible en línea en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/gasto-en-educacion-por-nivel-y-por-objeto>.

en 2008 era este porcentaje era del 73%, para los años anteriores se dificulta el análisis en tanto hay una gran proporción de escuelas para las que no se cuenta esta información.

Cuadro 5. Matricula de educación privada según percepción de subvención.

Año	Educación privada		
	Recibe subvención	No recibe subvención	S/D
2015	76,2%	23,4%	0,5%
2014	80,1%	19,4%	0,5%
2013	76,2%	23,1%	0,7%
2012	76,0%	23,4%	0,6%
2011	78,4%	19,3%	2,3%
2010	72,1%	27,3%	0,6%
2009	72,4%	27,0%	0,6%
2008	72,8%	26,6%	0,7%
2007	73,4%	21,0%	5,6%
2006	72,1%	21,2%	6,8%
2005	72,2%	20,7%	7,2%
2004	52,9%	20,5%	26,5%
2003	53,3%	20,0%	26,7%
2002	53,0%	19,6%	27,4%
2001	53,0%	19,1%	27,8%
2000	53,2%	18,3%	28,5%
1999	54,1%	15,8%	30,1%
1998	35,8%	11,9%	52,3%
Diferencia 1998-2015	40,37	11,45	-51,82

Fuente: Elaboración propia del Instituto "Marina Vilte" CTERA sobre la base de los Relevamientos Anuales de 1998 a 2015, DiNIECE, ME.

Es necesario destacar que cerca del 60% de las escuelas privadas son confesionales. En ese grupo de instituciones, las que tienen algún tipo de subvención ascienden a 82%, mientras que en las privadas laicas, las subvencionadas son el 58%. También, las escuelas confesionales tienden a tener mayor porcentaje de subvención: mientras que un 57% tiene el máximo de subsidio, entre las laicas esa situación caracteriza solo al 20%.

La participación de las transferencias a instituciones privadas es variable según cada provincia, desde aquellas en las que es inferior al 5% (Formosa, La Rioja, Chubut, Neuquén) hasta otras en las que supera el 15% (Córdoba, Santa Fe, CABA, Misiones). Las diferencias se explican, en parte, debido al peso relativo que tienen las instituciones y estudiantes del sector privado en cada jurisdicción y, en parte, a otros criterios relacionados con el otorgamiento y mantenimiento de las subvenciones que son propios de cada provincia (Bottinelli y Sleiman, 2014). Es elocuente el caso de la CABA. De acuerdo con el Informe de

la Asociación Civil por la Igualdad y Justicia (ACIJ), en el año 2015, se destinaron 2.837 millones de pesos del presupuesto público de la ciudad para subsidiar a las escuelas de gestión privada. Emilia Mamberti, coordinadora del Área de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de la ACIJ indica: “A grandes rasgos, en un presupuesto estándar de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el 80 por ciento se destina a sueldos y un 16 por ciento a subsidios a la educación privada. La parte destinada a infraestructura escolar alcanza a un 1,1 por ciento. Y lo que se destina a subsidios a colegios privados se ejecuta en un 100 por ciento, lo que no sucede en otras áreas del presupuesto”. Según datos de 2012, provistos por la DGEJP, el universo de escuelas de gestión privada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires abarca más de 1.656 unidades educativas que funcionan en 789 establecimientos y albergan a una población escolar cercana a los 400 mil estudiantes. De los 789 establecimientos, 422 (el 53,49%) reciben aportes del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que representan entre el 40% y el 100% del arancel programático.

Una jurisdicción que cobra especial protagonismo en cualquier análisis político de Argentina es, sin dudas, la Provincia de Buenos Aires. Por sus dimensiones, representa cerca de un tercio del sistema educativo nacional y todo lo que allí suceda “arrastra” las estadísticas nacionales de modo considerable. Observando entonces las tendencias de la educación privada en la jurisdicción, se destacan tres cuestiones fundamentales: el alto porcentaje de estudiantes en escuelas de gestión privada, en comparación con el resto de las jurisdicciones; el importante crecimiento de esta participación en los últimos años; y el más alto perfil socioeconómico de los alumnos que, en promedio, asisten a estas escuelas (Mezzadra y Rivas, 2010). En efecto, con cerca de un tercio de sus alumnos en establecimientos de gestión privada, la Provincia de Buenos Aires es, luego de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la segunda jurisdicción del país con mayor participación del sector privado en el sistema educativo. En los años previos a 2010, especialmente con la recuperación económica posterior a 2002, ha habido un marcado pasaje de alumnos del sector estatal al privado. Sin embargo, la implementación de la Asignación Universal por Hijo estaría favoreciendo un crecimiento de la matrícula en el sector estatal (Mezzadra y Rivas, 2010)³³. En el marco de las llamadas políticas de inclusión llevadas adelante en la primera larga década del siglo XXI, es importante considerar dichas tendencias a partir de ésta y otras políticas que han impactado especialmente en las escuelas del sector estatal.

Muy posiblemente, uno de los principales temas de discusión en materia de política de financiamiento al sector privado en Argentina se vincule con la poca transparencia que la caracteriza y/o con la arbitrariedad en la selección de los establecimientos que son subsidiados (Mezzadra y Rivas, 2010; ACIJ, 2012; Morduchowicz e Iglesias, 2011). Los trabajos señalan, por un lado, que no se especifican los criterios que rigen para la asignación y el mantenimiento de sub-

33/ En la provincia, sin dudas, uno de los principales problemas del nivel inicial es la oferta escolar insuficiente, en especial, en las zonas más vulnerables. En las zonas más acomodadas la falta de instituciones estatales ha sido cubierta por la oferta privada. Mientras que en partidos con menos recursos como J. C. Paz ingresan al primario un 10% más de niños sin preescolar que en el promedio de la provincia (Gluz y Rodríguez Moyano, 2011).

venciones a determinadas instituciones. Adicionalmente, reportan que no se brinda información completa sobre los aranceles que cobran las escuelas, de modo que se pueda analizar la correspondencia con el porcentaje de subvención que perciben. Con la información disponible, los trabajos informan de la existencia de escuelas subvencionadas que cobran altos aranceles o reportan valores de correlación medios o bajos entre la condición social de los estudiantes y la subvención. Por último, indican que no se establecen fechas de finalización o de reevaluación, dificultando la reducción o eliminación de la subvención cuando se modifica el contexto, el público que asiste a las instituciones o las cuotas. La conclusión de estos trabajos es que, en términos generales y más allá de la particular situación de cada jurisdicción, las políticas de subvenciones no se ajustan a la normativa según la que deben ser asignadas por estrictos criterios de justicia social y atendiendo los territorios y población que asiste a las instituciones (Bottinelli y Sleiman, 2014).

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por ejemplo, la normativa vigente establece que la distribución de subsidios a los establecimientos educativos de gestión privada debe estar guiada por criterios y objetivos de justicia social y debe priorizar a los estudiantes provenientes de familias con menores ingresos, teniendo en cuenta el arancel y la función social que cumple la escuela en su zona de influencia. Sin embargo, y al igual que en muchas otras jurisdicciones del país, no existe un marco legal claro que detalle de qué forma y en base a qué criterios concretos y objetivos se define dicha política de financiamiento. Entre otras cuestiones, la propia normativa de la Ciudad permite eludir los denominados topes máximos, dado que el Decreto 2.142/91 reconoce la posibilidad de que las escuelas cobren otros tipos de aranceles por enseñanza extraprogramática u otros conceptos³⁴ que no son considerados en el cálculo de los topes máximos a partir de los cuales se definen los subsidios. Tal como plantea un informe de ACIJ del año 2012, los topes máximos establecidos por la Dirección General de Educación de Gestión Privada (DGEGP) a los aranceles cobrados por las escuelas de gestión privada son excesivamente altos en relación con el porcentaje de aporte que reciben las escuelas, y autorizan el cobro de aranceles muy superiores por diversos adicionales, lo que distorsiona seriamente la finalidad del aporte estatal. De acuerdo con el informe, la política actual de subsidios a la educación de gestión privada contribuye a profundizar desigualdades educativas entre los sectores más pobres y ricos de la ciudad.

2.2. El presupuesto educativo

La sanción de la Ley de Financiamiento Educativo (26.075) y su aplicación desde el año 2006 marcaron un punto de inflexión en materia de políticas de inver-

34/ Por ejemplo: arancel extra-programático (20% del arancel por enseñanza programática por cada uno de los módulos adicionales hasta un máximo del 100% del arancel programático), matrícula (no podrá exceder el equivalente a 2 cuotas vigentes a la fecha), cuota adicional para mantenimiento y equipamiento (anualmente el 70% del valor de una cuota total), transporte, comedor escolar, internado, seguro de vida y/o emergencia médica (pueden incluirse en el rubro "aranceles por otro concepto", siempre que la contratación y la percepción esté a cargo de los institutos), cuota por asociaciones de padres o uniones de padres de familia (no puede ser mayor al 10% de los aranceles programáticos que se determinen para la banda de institutos de nivel medio con un aporte del 80%).

sión educativa en la Argentina, terminando así con el vacío legal que amparaba, por defecto, la desresponsabilización del Estado en esta materia, que fue la marca de característica que el modelo neoliberal impuso desde la dictadura cívico-militar de 1976. El principal objetivo de esta ley fue llevar progresivamente la inversión en educación al 6% del PBI para el año 2010. Meta que se cumplió en dicho año y que se mantuvo en los años subsiguientes. En términos comparativos a escala mundial, la inversión fue tan importante en este período que Argentina quedó como el séptimo país (entre los 108 países relevados por la UNESCO) que avanzó más en inversión educativa. Ocupando además, el segundo lugar en América Latina, con un 64% de aumento en la inversión entre el 2004 y el 2011, luego de Uruguay que registra un aumento del 80% en el mismo período; aunque ese esfuerzo de Uruguay le permitió recién llegar al 4,5 % del PBI en 2011.

**Aumento porcentual de la inversión en educación como porcentaje del PBI
Años 2004 a 2011. Selección de los 40 países con mayor aumento.**

	PAIS	Inversión en Educación/PBI		
		Año 2004	Año 2011	Crecimiento Por: 2004-2011
1	Gambia	1,0	3,9	279%
2	Santo Tomé***	3,5	9,5	173%
3	Congo***	2,3	6,2	172%
4	Uruguay	2,5	4,5	80%
5	Nigeria*	2,4	4,2	75%
6	Bulgaria***	2,4	4,1	71%
7	Argentina†	3,2	5,2	64%
8	Burundi	3,7	6,0	60%
9	Jamaica	3,9	6,3	60%
10	Cambodia***	1,7	2,6	51%
11	Bermuda***	1,8	2,6	49%
12	Nepal***	3,2	4,7	49%
13	Kirgizistán	4,6	6,8	47%
14	Mauritania	2,5	3,7	47%
15	Senegal***	3,9	5,0	45%
16	Brasil***	4,0	5,8	45%
17	Malta***	4,8	6,9	44%
18	Tayikistán	2,0	3,9	42%
19	Chad	1,6	2,3	42%
20	Paraguay	3,1	4,8	40%
21	Guinea	2,2	3,1	39%
22	Aruba	4,4	6,0	37%
23	Benín***	3,9	5,3	37%
24	Tailandia	4,2	5,8	36%
25	Tanzania***	4,7	6,2	33%
26	Irlanda	4,7	6,2	32%
27	Swaziland	6,4	8,3	29%
28	Maldivas	5,3	6,8	28%
29	Mónaco	1,2	1,6	20%
30	Malawi*	4,2	5,4	27%
31	Mongolia	4,3	5,5	27%
32	Armenia	2,5	3,1	20%
33	Moldavia	6,8	8,6	26%
34	Cuba***	10,3	12,8	25%
35	Togo	3,6	4,5	25%
36	Belize***	5,3	6,6	25%
37	El Salvador*	2,8	3,4	24%
38	Corea	4,4	5,2	20%
39	Reino Unido***	5,2	6,2	20%
40	España***	4,2	5	17%

Fuente: CiPPED, sobre la base de UIS UNESCO. † CiPPED, a partir de la serie de PBI base 2004. * Año 2003. ** Año 2005. *** Año 2010 y **** Año 2011.

El cumplimiento de la meta global del 6 % del PBI para educación permitió avanzar con la ampliación de la cobertura, especialmente en el nivel inicial y en la educación secundaria, particularmente en aquellas provincias que habían estado históricamente postergadas como las del Noreste y del Noroeste argentino.

El otro punto importante del alcance de esta Ley puede observarse en el proceso progresivo de recomposición salarial de los trabajadores y trabajadoras de la educación de todo el país, así como en la ampliación de las POF de las escuelas y en la creación de nuevos cargos y horas cátedra en los diversos niveles y modalidades de sistema educativo. Esta ley, a través de su programa nacional de compensación salarial, también contribuyó con la igualación en un piso nacional de los salarios iniciales docentes en aquellas provincias que permanecen bajo esa línea de la escala en los sueldos.

El aumento constante también puede observarse, incluso con un mayor porcentaje, en el indicador “inversión por alumno”. “Entre 2005 y 2012, la inversión por alumno del sector estatal aumentó un 70% en términos reales y duplicó la que se mantenía a mediados de los noventa”³⁵. Se avanzó en el cumplimiento de la capacitación docente y la educación técnica recibió la mayor inversión de la historia. También se crearon más de una decena de nuevas universidades públicas nacionales, incorporando a miles de jóvenes a los estudios superiores, y se fomentó el regreso al país de más de mil investigadores, para lo que también hubo que invertir en infraestructura para el desarrollo de la ciencia y la tecnología. Sin embargo, a partir del año 2015, con la llegada al gobierno de la “Alianza Cambiemos” se está implementando en el área educativa una política de ajuste que va en sintonía con el conjunto de la política socioeconómica de tendencia neoliberal y neoconservadora que se aplica para todas las áreas del Estado. Actualmente, el ajuste se observa tanto en la inversión educativa general y los recursos que se destinan a educación dentro del presupuesto nacional, como en el re direccionamiento de las partidas entre los diferentes ítems que componen el área educativa.

2.2.1. Inversión educativa y presupuesto nacional

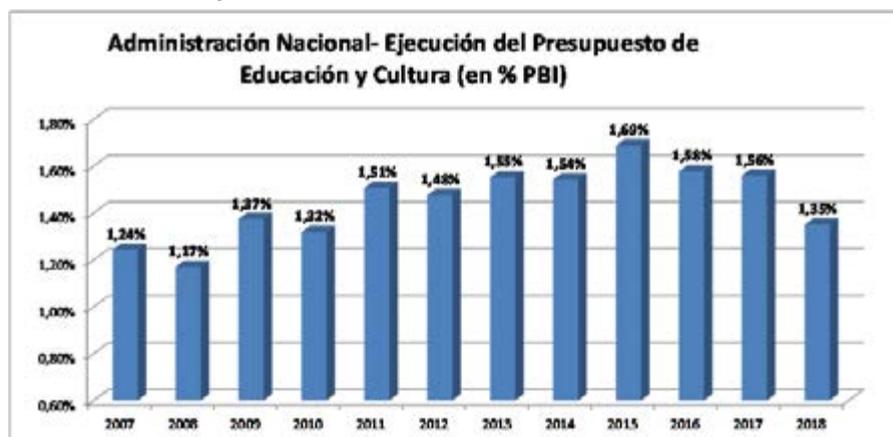
En la última década, la inversión pública del Estado Nacional y de los Estados Provinciales había crecido del 4% (2004) al 6,1% (2015) del PBI, alcanzando, tal como se describía anteriormente, el piso de financiamiento establecido por la Ley de Educación Nacional y la Ley de Financiamiento Educativo. Sin embargo, a partir del año 2016, como producto de los ajustes y subejecuciones producidos por el nuevo gobierno, la inversión en educación se redujo al 5,8% del PBI (2016) y 5,7% del PBI (2017).³⁶

En el año 2018 el ajuste se aceleró, producto de la clausura de la paritaria na-

35/ Afirmación tomada del informe del Documento de Políticas Públicas, Análisis 135, elaborado por el CIPPEC, en junio de 2014, acerca del cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo.

36/ Elaboración del Instituto “Marina Vilte” de CTERA, en base de datos de inversión educativa del Ministerio de Hacienda y la Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas, del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

cional docente, la no actualización del Fondo Nacional de Incentivo Docente, el desfinanciamiento del Fondo Nacional de Compensaciones Salariales, la reducción presupuestaria sobre las principales políticas socioeducativas. En línea con el acuerdo establecido por Argentina con el Fondo Monetario Internacional y la continua devaluación de la moneda, derivaron en una caída de la inversión educativa del Gobierno nacional, la que fue bajando de 1,58% del PBI en 2016 a 1,56% en 2017 y 1,35% en 2018.



Fuente: Instituto Marina Vilte - CTERA en base a datos del Ministerio de Hacienda.

Como resultado de este ajuste realizado en el área de Educación y Cultura, la participación de la inversión realizada por el Estado Nacional en este sector tuvo una caída real del 20% en relación al producto. Por otro lado, también se observa que mientras retrocede la participación global del rubro de Educación y Cultura en el PBI, crece la proporción destinada al pago de los Intereses de la Deuda externa.

**EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE EDUCACIÓN Y CULTURA, CIENCIA Y TÉCNICA E INTERESES DE LA DEUDA
GOBIERNO NACIONAL (en % del PBI)**



Fuente: Instituto Marina Vilte - CTERA en base a datos del Ministerio de Hacienda.

2.2.2. Desfinanciamiento y subejecución de programas educativos

En el marco del ajuste general llevado a cabo en el presupuesto educativo, también se observa que las principales partidas nacionales afectadas en 2017 refieren a los siguientes ítems:

Jardines Infantiles: se reduce en 3.759 millones de pesos. El programa de Fortalecimiento Edificio de los Jardines Infantiles sufrió un recorte del 60% de sus fondos: la Ley de Presupuesto 2017 le había asignado \$5.600 millones y por decisiones de funcionarios del Poder Ejecutivo esa cifra se redujo a \$2.278 millones. A pesar de contar con un presupuesto mucho más reducido, dejó sin usar 437 millones de pesos del presupuesto remanente. En consonancia con esto, durante 2016 no se construyó ningún jardín de infantes. Durante 2017 sólo se terminaron 25 cuando se había previsto terminar 460 jardines.

Instituto Nacional de Educación Tecnológica: el programa del INET, que venía de una ejecución de sólo un 15% de su presupuesto en 2016, dejó sin utilizar el 3,3% del crédito en 2017, lo que representa un monto de \$112 millones. Como resultado, se verifica una subejecución en las principales metas del programa: Asistencia Financiera en Educación Técnica y Profesional para Acondicionamiento Edificio (desvío de 58% en 2017), Asistencia Financiera para Equipamiento de Instituciones (desvío de 54%) y Producción de Materiales Didácticos y Divulgación (desvío de 67%).

Plan Progresar: el presupuesto del programa se subejecutó \$601,5 millones con respecto a lo que estaba previsto. Con estos fondos se podría haber atendido durante 12 meses a 55.000 becarios más o haber incrementado el monto de la prestación mensual que se mantiene igual desde 2015. Pero por el contrario, el gobierno mantuvo congelado el valor de la prestación y disminuyó en 27.748 la cantidad de beneficiarios (esta cifra resulta de comparación en la cantidad de beneficiarios del cuarto trimestre de 2018 con ese mismo período de 2017).

Programa Conectar Igualdad: el programa presupuestario "Implementación del Plan Nacional de Educación Digital" (ex "Conectar Igualdad") inició el año con un presupuesto aprobado por Ley de \$7.200 millones pero, por decisión de los funcionarios, este presupuesto se redujo a solo \$3.902 millones (o sea \$3.298 millones menos). Sin embargo, ese presupuesto residual fue ejecutado parcialmente, quedando sin utilizar \$256 millones. Como consecuencia de esta inacción, de los 800 mil equipos informáticos previstos distribuir en el año 2017, solo se concretó la distribución de 370.000, quedando sin distribuir los 430.000 equipos restantes (desvío de 54%).

Programas Socioeducativos: su presupuesto se redujo en 608 millones de pesos con respecto a lo que fue aprobado por el Congreso, y a pesar de ello, dejó sin utilizar \$66 millones del presupuesto remanente. Recordemos que las políticas socioeducativas fueron afectadas especialmente por el desmantelamiento de planes, despidos masivos de profesionales y desfinanciamiento presupuestario, desde el comienzo de la gestión de Cambiemos en diciembre de 2015. Durante 2017 continuaron los retrasos en las compras de libros (durante

2016 no se compraron) y se empezaron a distribuir tardíamente. Asimismo durante 2017 no se otorgaron 13.000 becas a aborígenes previstas en la Ley de Presupuesto así como tampoco 6.000 becas a alumnos bajo protección judicial ni las 1.534 becas por Leyes Especiales. También hubo un desvío de 22% en la meta “Acompañamiento a las Trayectorias Escolares” y sólo se atendió al 1,4% de las 1.000 escuelas en situación de vulnerabilidad que se preveía atender.

Infraestructura y Equipamiento: este programa vio disminuido su presupuesto durante el año 2017 en 456 millones de pesos y dejó sin utilizar del presupuesto residual 4 millones más. Como consecuencia de este desfinanciamiento, se vieron subejecutadas las metas “Transferencias de Recursos para el Mejoramiento de la Infraestructura en Escuelas” (desvío de 37,8%), Transferencia de Recursos para Equipamiento de Mobiliario para Aulas (desvío de 2,4%) y Transferencia de Recursos para Dotación de Servicios Básicos a Escuelas (desvío de 100%).

Formación Docente: el programa de Acciones de Formación Docente, que vio reducido su presupuesto original en \$33 millones, dejó sin utilizar \$17 millones de su crédito residual. Este ajuste y subejecución significó menos becas para estudiantes de Institutos de Formación Docente de los previstos. Las asistencias de ayuda económica se discontinuaron a partir de 2017. La ejecución de la meta “Provisión de Equipamiento Informático para Institutos Superiores de Formación Docente” directamente tuvo una ejecución nula y no se distribuyeron ninguno de los 1300 equipos previstos. También tuvieron ejecución nula las metas “Implementación del Sistema de Gestión para Institutos Superiores de Formación Docente” y “Asistencia Técnica para la Mejora de las Metodologías de Enseñanza”.

Evaluación educativa: mientras se ajusta el presupuesto de los programas socioeducativos, de formación docente y de infraestructura se priorizan las áreas de “Información y Evaluación” y “Mejoramiento de Calidad” que recibieron un incremento sustantivo entre 2015 y 2017. Para el 2018 el Ministerio de Educación cuenta con un presupuesto para “Información y Evaluación de la calidad Educativa” 6 veces superior al del año 2015. Esa proporción es 10 veces más para el caso del programa “Mejoramiento de Calidad Educativa”.

Desde la llegada al Gobierno de la Alianza “Cambiemos”, se ha hecho evidente un progresivo desmantelamiento y vaciamiento de las políticas de formación docente a escala nacional, para poner el énfasis en la evaluación del sistema educativo desde la perspectiva del control y la medición de los resultados. Si se realiza una comparación de las partidas destinadas a los programas de “Información y Evaluación de la Calidad Educativa” (EE) con respecto a las partidas destinadas a “Acciones de Formación Docente” (FD), en el período que va desde el año 2015 al 2019, se observa que los recursos para la evaluación educativa se han incrementado considerablemente, mientras que los recursos para formación docente han decrecido en términos relativos.

Partidas del presupuesto nacional destinadas a los rubros Formación Docente e Información y Evaluación de la Calidad Educativa (en millones de pesos) y tasa de inflación anual. 2015-2019

PARTIDAS	2015	2016	2017	2018	2019
FORMACION DOCENTE	984,8	1.054,9	1.376,0	1.426,5	1087,2
VARIACION INTERANUAL	-	+7,1%	+30,4%	+3,7%	-23,8%
EVALUACION EDUCATIVA	73,5	306,9	370,4	476,0	559,6
VARIACION INTERANUAL	-	+317,5%	+20,7%	+28,5%	+17,6%
TASA DE INFLACION	-	41,0% ⁽¹⁾	24,8% ⁽²⁾	42,0% ⁽³⁾	23,0% ⁽⁴⁾

(1) Inflación publicada por la DGEyC (IPC - CABA).

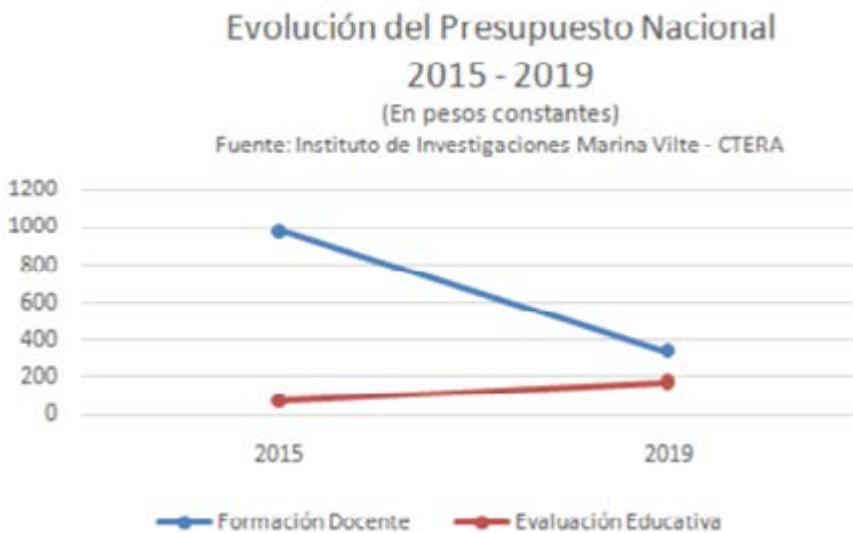
(2) Inflación oficial (IPC - INDEC).

(3) La inflación oficial acumulada hasta Septiembre 2018 (IPC - INDEC) es 32,4%. El valor que consta en el cuadro es el porcentaje mínimo para el acumulado anual estimado por diferentes organismos y consultoras para 2018.

(4) Inflación oficial proyectada para 2019 (Ley de Presupuesto).

Fuente: elaboración propia con datos de CTERA 2018, Dirección General de Estadísticas y Censos del GCBA, INDEC y Presupuesto Nacional 2019.

Si a estos valores nominales se los analiza en función de proceso inflacionario que tuvo el país en este período, se observa que mientras la EE se incrementó un 140%, la FD descendió un 65%.



Fuente: Instituto Marina Vilte - CTERA en base a datos del Ministerio de Hacienda.



Tanto el ajuste en el financiamiento educativo como la subejecución del presupuesto que se ha descrito en este apartado, afectan directamente el funcionamiento de la educación pública estatal, profundizando su deterioro y contribuyendo con la campaña de desprestigio que sostiene el poder conservador gobernante. Así, y de modo indirecto, también se favorece el proceso de privatización de la educación.

CAPÍTULO 3

La presencia del sector privado en la definición e implementación de la política educativa: fundaciones, empresas y ONG's en la educación argentina

La presencia de empresas, fundaciones y organizaciones no gubernamentales (ONG's) en el campo de la educación argentina no es un fenómeno nuevo. Sin embargo, hoy asistimos a una profunda transformación del carácter del vínculo que aquellas sostienen con el Estado, que va más allá de la clásica figura de "captura" del Estado por parte de intereses privados, al colocar a los propios directores o gerentes de las empresas y fundaciones al frente del diseño y de la gestión de las políticas públicas³⁷. Justamente, a partir de la llegada al gobierno de la Alianza Cambiemos, es posible advertir un fuerte proceso de desestructuración y redefinición de la educación pública y de su apertura al capital privado (Puiggrós, 2017); trazando una línea de continuidad (e intensificación) respecto a la propia experiencia de tercerización de funciones de la educación estatal acumulada durante la gestión de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El presente capítulo se propone documentar y analizar el proceso de creciente presencia del sector privado en la definición e implementación de la política educativa a través de redes y comunidades políticas, a partir del relevamiento y sistematización de la información disponible sobre la actividad de distintas ONG's y fundaciones en el campo educativo, y en particular en relación a los convenios celebrados entre el Ministerio de Educación de la Nación con algunas de estas organizaciones, tendientes a promover los valores de mercado en el campo educativo y a garantizar su participación en la definición e implementación de acciones de política educativa.

También se relevan y analizan convenios suscritos con empresas privadas que, si bien tienen objetivos mucho más acotados (por ejemplo, en el campo de la educación técnica), dan cuenta de la orientación general de la política educativa.

El relevamiento se realizó a partir de la información disponible en la página web del Ministerio de Educación de la Nación; en las Resoluciones publicadas en el Boletín Oficial de la República Argentina; en artículos periodísticos y en

37/ A partir del cambio de Gobierno en el 2015 comenzó a configurarse en el seno del gobierno de Macri una "CEOcracia" o "gobierno de los CEOs" (Bercovich, 2016; Castellani y Canelo, 2016) al designar directivos de empresas privadas e inclusive empresarios al frente del Estado. En los últimos años, las relaciones entre elites económicas y elites políticas se visualizan más claramente que en el pasado. Varios gobiernos incorporan en sus filas a empresarios, gerentes corporativos y directivos de asociaciones del empresariado, lo que genera múltiples situaciones de conflictos de interés, captura institucional y deterioro de la autonomía (Castellani, 2018).

publicaciones realizadas por el Ministerio o sus funcionarios en redes sociales y las páginas web de las fundaciones y ONG´s con incidencia en el campo educativo. Ante la dificultad encontrada para acceder a la información oficial sobre los convenios suscritos por el Ministerio de Educación de la Nación, la CTERA solicitó a este organismo el envío de los convenios firmados con fundaciones, ONG´s y empresas privadas. De lo solicitado, en la mayoría de los casos el Ministerio sólo remitió los acuerdos marcos pero no las actas complementarias en las que se deben detallar las actividades a realizar y los montos involucrados, a excepción de los convenios firmados con la Fundación Varkey³⁸, INECO y Usuaría.

3.1. Actores privados en el espacio público

La presencia de funcionarios provenientes del sector privado, del mundo de los negocios y de las ONG´s constituye un rasgo distintivo del actual gobierno³⁹. Mientras que en la gestión anterior la mayoría de los funcionarios provenía del sector educativo (en especial del sector público, con diferentes trayectorias en cargos de gestión tanto en la nación como en las provincias), los funcionarios del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación que asumieron en Diciembre de 2015 provienen en su mayoría del sector privado. Muchos de ellos, no tienen una formación específica en el campo educativo, como en el caso del primer Ministro de Educación del actual gobierno (2015-2017) Esteban Bullrich, que es Licenciado en Sistemas de la Universidad privada CAECE y obtuvo un Master en Administración de Empresas en la Kellogg School of Management de EE.UU. Su experiencia en la gestión del sistema educativo fue adquirida en su paso por el Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad acompañando la gestión del ex Jefe de Gobierno de la Ciudad y actual Presidente de la Nación, Mauricio Macri (CTERA, 2016).

Esteban Bullrich integra el Consejo de Administración de G25, fundación creada en Diciembre de 2007. El G25 se propone como un puente entre el ámbito privado y el público. La base G25 tiene como objetivo “poner a disposición de todos los gobiernos: nacional, provinciales y municipales, personas talentosas, que provengan del sector privado, de sólida trayectoria profesional y fuertes valores, que han manifestado la vocación y el compromiso de volcar su experiencia al servicio de la gente en la gestión pública, a lo largo y a lo ancho de todo el país”⁴⁰.

Con el cambio de gobierno, han cobrado un gran impulso lo que algunos autores han caracterizado como nuevas redes y comunidades de políticas públicas (Ball, 2008; 2011) en las que se observa una combinación de actores estatales y no-estatales en la definición de las políticas públicas. Estas redes implican una

38/ En este caso toda la información está incluida en el convenio.

39/ En los últimos años, las relaciones entre elites económicas y elites políticas se visualizan más claramente que en el pasado. Varios gobiernos incorporan en sus filas a empresarios, gerentes corporativos y directivos de asociaciones del empresariado, lo que genera múltiples situaciones de conflictos de interés, captura institucional y deterioro de la autonomía (Castellani, 2018).

40/ <http://www.g-25.org>

forma de gobierno que está imbricada con el propio funcionamiento del mercado. Las comunidades de políticas públicas traen nuevos actores al proceso de construcción de las políticas, validando nuevos discursos políticos y estableciendo una nueva modalidad de poder estatal, agencia y acción social. Consisten en relaciones interpersonales dentro de un marco compartido, donde se mantienen los propios vínculos de confianza. La participación de estos actores es multifacética: los actores individuales pueden participar de estas redes de diversos modos: patrocinio, contratos, publicidad, como integrantes de comités o comisiones. Estas nuevas redes y comunidades hacen que la iniciativa empresarial comercial y social influya tanto en la definición de la agenda como en el diseño y la implementación de iniciativas de política. Constituyen la representación de una “nueva” forma de abordar las políticas públicas, basada en la idea de que la clave son los gestores con capacidad de “resolver los problemas de la gente”. Traen pasión, dirección y dinamismo y una renovada y diferente expertise en atender cuestiones sociales (Ball, 2008).

En las últimas décadas la conformación de estas redes en casi todos los países y en distintas áreas de la política pública, ha estado relacionada con la idea de la *governance* (traducido al castellano como *gobernanza*): una forma de gobernar los asuntos públicos más “abierto” e inclusiva de los intereses y las preocupaciones tanto de la sociedad civil como del “mercado”.

Esta integración de los intereses “del mercado” en las políticas públicas generalmente va de la mano con la promoción de negocios de empresas privadas y de fundaciones empresariales en áreas que en el pasado estaban reservadas exclusivamente a la gestión estatal.

Así, no se trata solamente de que las empresas y fundaciones empresariales participen en la gestión de las políticas públicas en reemplazo del Estado, sino también de que intervengan en el diseño de esas políticas, lo que deviene en una creciente mercantilización de la educación, que se transforma cada vez más en un ámbito para los negocios privados.

Las Alianzas público-privadas (APP)⁴¹ constituyen una de las formas de gobernanza que tiene también su desarrollo en el campo educativo. Se proponen como herramientas para resolver los problemas de calidad del sistema y generar un ambiente más propicio para la aparición de nuevos actores y atraer a los empresarios al sector educación. Una industria especializada se ha generado en torno a las APP, que incluye un número creciente de consultores de educación operando globalmente y organizaciones que se ocupan de la gestión educativa así como fundaciones y filántropos interesados en orientar las políticas y prácticas educativas (Robertson y Verger, 2012).

En el caso argentino, esto es particularmente evidente, a tal punto que podríamos decir que la política educativa de los primeros dos años del gobierno del Presidente Macri exhibe algunas definiciones generales -como por ejemplo,

41/ En inglés, Public-private partnership (PPPs)

mejorar la calidad a través de la evaluación y establecer un compromiso con la educación⁴²- que se articulan a través de una superposición de negocios particulares. Esta característica no es exclusiva del ámbito educativo, sino que está presente en casi todas las áreas de política pública.

En efecto, una de las principales líneas de acción del gobierno es retomar y profundizar el proceso de transferencia de la educación a las provincias, que se había iniciado durante la dictadura (1976-1983) con la transferencia del nivel primario, y que tuvo un impulso decisivo durante la década del '90 con la transferencia de todo el nivel secundario y el superior no universitario, que incluye la formación docente. Los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner habían desarrollado una serie de acciones tendientes a articular el sistema, tales como la Ley de Garantía del salario docente y 180 días de clase (2003), la Ley de Financiamiento Educativo (2005), la Ley de Educación Nacional (2006), el programa Conectar Igualdad, las políticas socio-educativas, entre otras. El gobierno de Cambiemos discontinuó algunos de los programas, volviendo a transferir la responsabilidad a las provincias, y sigue recortando gastos del gobierno nacional en el marco del plan de ajuste del gasto público.

Además de mantener bajo su órbita la educación universitaria -que también está siendo sometida a un fuerte ajuste-, el Ministerio de Educación de la Nación se ha concentrado exclusivamente en la evaluación, uno de los objetivos centrales de su gestión, y en la incidencia sobre la definición de las políticas educativas de las provincias. En este sentido, muchas de las acciones que desarrolla y de los convenios que suscribe el Ministerio están destinadas a expandir sus redes de política educativa a los ámbitos provinciales y a implementar acciones en las distintas provincias, que son las que tienen a su cargo la gestión de sus propios sistemas educativos.

Lo que revela el análisis es que las provincias más activas en cuanto a la implementación de acciones que son habilitadas a partir de convenios son aquellas conducidas por la alianza gobernante a nivel nacional: Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Jujuy, Mendoza y Corrientes. También hay otras provincias que han participado en estas acciones, como Córdoba y Salta, que si bien no son gobernadas por el oficialismo, mantienen estrechas relaciones con el gobierno nacional y una visión compartida sobre la educación y las políticas educativas. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires constituye un caso relevante para nuestro análisis porque se trata de una provincia gobernada desde hace 11 años por el mismo partido (el PRO) que accedió al gobierno nacional a través de la Alianza Cambiemos. Muchas de las políticas vinculadas con las tendencias privatizadoras en la educación comenzaron a implementarse en la Ciudad de Buenos Aires y se trasladaron al ámbito nacional cuando el entonces ministro de educación de aquella jurisdicción, Esteban Bullrich, asumió como Ministro de Educación y Deportes de la Nación.

42/ <https://www.argentina.gob.ar/educacion/gestioneducativa/compromisoporlaeducacion>

3.2. Las redes de política educativa y los convenios y/o acuerdos suscritos por el Ministerio de Educación

Durante la década de los ´90, el fortalecimiento de las ONG´s se produjo conjuntamente con el desplazamiento del paradigma característico del Estado burocrático hacia un paradigma “gerencial” de la mano de la introducción de los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP)⁴³, y del pasaje de políticas sociales de corte más universal a políticas focalizadas (García Delgado, 2002). Tal como lo señala Hood (1991), el auge de la NGP ha sido una de las tendencias internacionales más llamativas de la administración pública, que se presentó como un marco de aplicabilidad general, un conjunto de doctrinas para resolver problemas de gestión en contextos diversos, basado en una supuesta neutralidad política.

Son diversas las propuestas educativas que se sustentan en los principios de la NGP y su traducción en los casos nacionales nunca es unívoca. Sin embargo, estas propuestas suelen incluir iniciativas de ampliación de la autonomía escolar; la rendición de cuentas de las escuelas (accountability), la gestión basada en resultados estandarizados y cuantificables, la competencia entre escuelas para atraer alumnos, y la remuneración variable de los docentes de acuerdo al desempeño de sus alumnos⁴⁴.

Los nuevos acuerdos que el actual gobierno ha promovido con ONG´s y fundaciones son elocuentes respecto de la forma particular en la que el propio gobierno concibe los fenómenos educativos y los procesos de formación de los docentes, de los valores que se busca introducir en el sistema educativo y del rol que le asigna a estas entidades privadas en el despliegue de esa política.

Asimismo, la firma de estos convenios se da luego de que el Poder Ejecutivo Nacional dejó de considerar a las Universidades Nacionales como consultoras privilegiadas del Estado tal como había sucedido en años anteriores⁴⁵. En efecto, mediante el Decreto N° 336 de febrero de 2016 se estableció que “los convenios celebrados entre los organismos dependientes de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada y Universidades nacionales, provinciales o privadas u otras instituciones de enseñanza pública, ya sean na-

43/ En inglés, New Public Management.

44/ La gestión por resultados es otro de los tópicos clave de la NGP. En el sector educativo, la principal traducción de esos resultados son los desempeños de los estudiantes medidos a partir de pruebas estandarizadas externas a la escuela en dos o tres materias. Desde la década de los ochenta, se fueron extendiendo evaluaciones estandarizadas oficiales de alumnos que son diseñadas y administradas por los gobiernos o por agencias internacionales de modo externo a las escuelas. Argentina comenzó a realizar este tipo de pruebas en 1993 y sigue haciéndolo hasta el presente aunque con frecuencia y modalidades variables (Bottinelli, 2018).

45/ Durante el Gobierno de Néstor Kirchner el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional n. 204/2004 adecuó el Régimen de contrataciones del Estado Nacional, autorizando las contrataciones directas por parte de las distintas jurisdicciones y entidades del estado con las universidades nacionales. El 13 de mayo de 2004 la Ministra de Desarrollo Social de la Nación y el Ministro de Educación de la Nación, firmaron un acuerdo con el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) con el objetivo de articular acciones para que las universidades nacionales sean consultoras privilegiadas del estado en las áreas sociales. En diciembre del año 2002 el presidente Eduardo Duhalde había firmado un decreto que otorgaba a las Universidades Públicas un trato preferencial en las convocatorias y concursos realizados por el Estado.

cionales, provinciales, municipales o privadas (en adelante “las Universidades”) cuya continuidad no haya sido expresamente solicitada hasta el 29 de febrero de 2016 por los Señores Ministros, Secretarios de la Presidencia de la Nación o los titulares de los entes descentralizados, quedan sin efecto a partir del 1° de abril de 2016”.

Las fundaciones y ONG´s sostenidas por empresarios, al igual que el propio sector empresarial, se están transformando, como en el caso de otros países de la región, en los interlocutores privilegiados por el gobierno actual⁴⁶. Verger y Lubienski (2016), en su análisis de la industria global de la educación, consideran que no se trata simplemente de un fenómeno que se produce en la esfera económica sino que adquiere su forma a la vez que es habilitado por la política pública. Pero la misma política pública es a menudo influenciada por los intereses privados de la industria global de la educación en la medida en que buscan fijar las agendas, enmarcar los problemas de política y modificar los regímenes regulatorios en su beneficio.

En América Latina han proliferado las organizaciones civiles ligadas a grupos empresariales que buscan incidir en políticas públicas de educación, con el objetivo de cambiar el rumbo de la educación bajo la premisa de alcanzar una formación de calidad para todos. Se proponen desarrollar la región en términos de competitividad y para ello consideran que se necesitan trabajadores calificados (Moreira Martins, citada en Poy Solano, 2012). En Argentina, estas organizaciones y fundaciones nuclean a “emprendedores exitosos”, grandes empresas industriales y de servicios, bancos, “referentes” del tema educativo y comunicadores. En muchos casos, las personas o las empresas se repiten en directorios o consejos asesores, y varias de estas organizaciones actúan como promotoras o asesoras de otras organizaciones, conformando de este modo redes políticas en creciente expansión.

Mediante las acciones que promueven, buscan orientar la educación hacia las reglas del mercado, tomando como referencia la calidad medida en términos de pruebas estandarizadas como es el caso del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés). Asimismo, intentan instalar estos temas en la agenda pública para promover los valores del mercado en el interior del sistema educativo y ampliar la incidencia de las empresas privadas en el campo de la educación. Campo que es visto por las empresas y por el actual gobierno como un ámbito de negocios con un gran potencial de rentabilidad (CTERA, 2016).

En algunos casos, estas redes funcionan en el terreno informal y de las relaciones interpersonales, mientras que en otros se plasman en convenios formales

46/ Brasil Todos por la Educación (Todos pela Educação. TPE), México (Mexicanos Primero), Argentina (Educar 2050), Chile (Educación 2020), Colombia (Empresarios por la Educación), Ecuador (Grupo Faro), El Salvador (Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo), Guatemala (Empresarios por la Educación), Honduras (Fundación por la Educación Ernesto Maduro), Panamá (Unidos por la Educación), Paraguay (Juntos por la Educación), Perú (Empresarios por la Educación) y en República Dominicana (Acción por la Educación). (Moreira Martins, 2012). Estas organizaciones se articularon en el año 2011 en La Red Latinoamericana de Organizaciones de la Sociedad Civil por la Educación (REDUCA).

entre el Ministerio y algunas de esas instituciones. La firma de convenios con fundaciones y ONG´s no constituye un hecho novedoso en el campo educativo, pero ahora son una vía privilegiada para la implementación de programas de política con la orientación que le confieren esas redes, y que busca imponer el gobierno nacional.

A continuación se mencionan y describen algunas de las instituciones (ONG´s, fundaciones) más relevantes que forman parte de esas redes, que en la mayoría de los casos tienen convenios firmados con el gobierno nacional y con distintos gobiernos provinciales.

Fundación Varkey

Se trata de una organización sin fines de lucro, creada “para mejorar los estándares educativos de los niños menos favorecidos de todo el mundo. Nuestra misión es que todos los niños tengan acceso a un gran docente”, según su propia definición. Desde hace tres años ha implementado el “Premio al Docente Global”, que otorga 1 millón de dólares a un “docente excepcional, que haya hecho una contribución sobresaliente a su profesión”.

Este modelo de premiar a los mejores no sólo fue ensalzado por las autoridades educativas nacionales, sino que se anunció que Argentina se sumaría al listado de 20 países que, inspirados en el premio de la Fundación Varkey, implementarían un premio nacional al mejor docente: Premio Maestros Argentinos. El premio busca reconocer la tarea de equipos docentes del país capaces de desarrollar proyectos pedagógicos colaborativos, interdisciplinarios, que aporten a la calidad de los aprendizajes y a la permanencia de los alumnos en la escuela, la innovación y el impacto en la comunidad, entre otras variables.

Pero las autoridades educativas argentinas, lejos de limitarse a copiar ese modelo, han impulsado una inserción de mayor alcance de la fundación en el país. En efecto, la Fundación Varkey ha comenzado a trabajar en Argentina desde octubre de 2016 para implementar el programa “Leadership & Innovation”, diseñado en conjunto con el Ministerio de Educación nacional. Según lo manifiesta en su sitio web, “El Programa de Liderazgo e Innovación Educativa (PLIE) es una capacitación intensiva de seis semanas diseñada para miembros del equipo de conducción de las escuelas junto con un acompañante. Cada uno de los módulos se centra especialmente en un componente esencial del papel del líder en las escuelas del siglo XXI, incorporan los contenidos y desarrollan las habilidades esenciales para que los directivos se transformen en gestores de cambio dentro de sus propias instituciones” .

Los módulos que componen el programa son: 1) Liderazgo educativo para el desarrollo organizacional y la reforma escolar; 2) Gestión de la integración tecnológica; 3) Liderazgo y gestión del aprendizaje, la creatividad y la innovación curricular; 4) Liderazgo del aseguramiento de la calidad para la mejora en los resultados del proceso de enseñanza y aprendizaje; 5) Liderazgo del desarrollo profesional docente; 6) Liderazgo y desarrollo de las relaciones con la comunidad.

La evaluación se realiza a través de un portfolio y un proyecto de innovación escolar (PIE). Cada módulo tiene su propio instrumento de evaluación cuyo objetivo es integrar la teoría estudiada a la realidad de la propia institución. Cada participante va creando su propia carpeta (portfolio) que es evaluada y retroalimentada por los facilitadores del programa. Adicionalmente los participantes tienen que realizar un diagnóstico de su institución y diseñar un proyecto de mejora (PIE). Se dedican sesiones específicas a la realización y socialización del mismo, y se realiza una entrega final formal que luego es evaluada por los facilitadores del programa.

El Programa de Liderazgo e Innovación Educativa está dirigido a directivos de escuelas públicas de todos los niveles y modalidades junto a un acompañante que elijan de su escuela. Quienes resultan seleccionados para participar reciben una liberación de sus funciones. El programa es intensivo y requiere, además de la asistencia diaria en horario completo durante seis semanas, tiempo adicional para lectura y elaboración de trabajos. Para el desarrollo de este programa se están abriendo “Centros de Liderazgo e Innovación Educativa” (CLIE). En el año 2017 el programa se dictó en las provincias de Jujuy, Mendoza, Salta y Corrientes.

El Convenio con la Provincia de Mendoza⁴⁷ se firmó el 29 de diciembre de 2016 y se presenta como Convenio de Cooperación entre tres partes (el MEyD, la Dirección General de Escuelas de la provincia, y la Fundación Varkey) a lo que en realidad es una contratación (cláusula 2.1), que hacen en forma solidaria los dos ministerios con la Fundación, que desde el principio es definida como “el proveedor”. Establece que el Programa de Liderazgo Educativo, que debe implementar el proveedor, será en todo momento propiedad del mismo (cláusula 3.1). Hay una cláusula de exclusividad (3.2) según la cual, durante los tres años de vigencia del convenio, ninguno de los dos Ministerios podrá contratar a otra persona para desarrollar actividades similares. No sólo el Ministerio de la provincia para el territorio provincial, sino también el MEyD para todo el territorio nacional, lo cual implica que el organismo queda atado a una relación de exclusividad con la fundación para cualquier actividad similar que quisiera desarrollar en cualquier lugar del país.

La cláusula 3.3. estipula que los estándares de cumplimiento a los que estará obligado el proveedor son los que se establecen en los términos y condiciones de la póliza de seguro del proveedor, que no se describen ni forman parte del convenio. Según la cláusula 4.1., los honorarios que percibirá el proveedor serán pagados en dólares estadounidenses, a pesar de que se trata de una fundación inscripta en Argentina. El monto total es de USD 5,4 millones, pagaderos en cuotas mensuales de USD 150.000 entre enero de 2017 y diciembre de 2019. Se establece además que, si al 31/12/2016 (dos días después de la firma del convenio) el proveedor todavía no hubiera obtenido las exenciones impositivas como entidad sin fines de lucro, a los montos indicados se les deberán adicionar los impuestos correspondientes.

47/ Convenio N° 362/16.

La cláusula 4.2. establece que el proveedor debe facturar en dólares y que los ministerios deben pagar en esa moneda, renunciando a cualquier derecho de pagar en otra moneda, como lo establece el art. 765 del Código Civil y Comercial. También renuncian a exigir cualquier tipo de ajuste en los honorarios derivado de la variación del tipo de cambio. En la cláusula 4.4. se establece que los honorarios serán pagados por el ministerio provincial con fondos que le girará el ministerio nacional, pero también establece que la jurisdicción provincial será solidariamente responsable si el ministerio nacional no girara los fondos en tiempo y forma para cumplir con los pagos. Entre las obligaciones del proveedor se encuentra la de preparar, mantener actualizado e implementar un "Plan de Garantía de Calidad", cuyo contenido no se explicita.

Entre las obligaciones de los ministerios figuran algunas como "soporte para la emisión de visas para personal expatriado y familias y asistencia en la organización del envío de sus pertenencias, cuando se requiera", o "facilitación de redes de contacto y convenios con empleadores locales". El Anexo 1 presenta en media página el Programa de Liderazgo Educativo, que se supone que es la "tecnología" que aporta el proveedor a los ministerios. El Anexo 2, que describe el alcance de las actividades, tiene una página y tres renglones, donde se presentan en forma muy vaga y general las actividades que deberá realizar el proveedor.

Según la cláusula 10, los ministerios reconocen que el proveedor debe celebrar convenios relacionados con el suministro de materiales y convenios de consultoría con Harvard Graduate School of Education y otros terceros, y que se comprometen a mantener indemne al proveedor ante cualquier reclamo de un tercero por el incumplimiento de los pagos por parte de los ministerios. En lo que hace a la propiedad intelectual, el artículo 11 establece que el convenio no implica la cesión de los derechos, que seguirán siendo de propiedad exclusiva del proveedor. En la parte final de misceláneas queda establecido que, en caso de existir alguna inconsistencia o contradicción entre la versión en español y la versión en inglés del convenio, prevalecerá la versión en inglés.

El Convenio con la Provincia de Jujuy⁴⁸ es exactamente igual que el de la provincia de Mendoza. Se firmó el 28 de octubre de noviembre de 2016, y a diferencia de aquél, además del honorario mensual (a pagar entre noviembre de 2016 y noviembre de 2019, totalizando USD 5,3 millones) se establece un honorario inicial que será pagado por el ministerio nacional, de USD 100.000. Es decir que el monto total coincide con el convenio firmado con la provincia de Mendoza. Los convenios con las provincias de Corrientes⁴⁹ y de Salta⁵⁰ son idénticos al convenio con la provincia de Mendoza, y sólo difieren en las fechas de comienzo y finalización.

En el caso del convenio con la Provincia de Buenos Aires, hay algunos cambios

48/ Convenio N° 318/16.

49/ Resolución-2017-07978118.

50/ Resolución-2017-08067375.

que es importante mencionar. Es el último convenio que se suscribió, el 30 de octubre de 2017, y fue aprobado por Resolución 733 de la Dirección General de Escuelas de la Provincia el 23 de marzo de 2018.

Si bien sigue siendo una contratación encubierta bajo el formato de un convenio de cooperación, ya no se define a la Fundación como proveedor, como en los otros convenios mencionados, sino simplemente como “La Fundación”.

Por otra parte, los Ministerios de la Nación y de la Provincia ya no se obligan en forma solidaria al pago de los honorarios de la Fundación, sino que esa obligación la asume en forma exclusiva la Nación. Además es el único convenio en el cual se define una meta cuantitativa en forma de un máximo de docentes a capacitar, que se estipula en 1600.

Finalmente, el monto del contrato es significativamente inferior al del resto de los convenios. En efecto, en este caso el total es de 2,016 millones de dólares, que se pagarán en 24 cuotas mensuales de 84.000 dólares cada una, entre noviembre de 2017 y octubre de 2019. La diferencia en el monto con el resto de los convenios no se debe solamente a la duración de las actividades, que es de dos años aunque la duración del convenio, al igual que en el resto de los casos, es de tres años, sino también a una reducción de la carga horaria. En efecto, mientras que en el resto de los convenios los cursos tienen una carga de 180 horas, en el caso de la Provincia de Buenos Aires tienen 120 horas⁵¹. Sin embargo, los contenidos de los cursos que se mencionan son exactamente los mismos que en el resto de los convenios, y no se explica cómo se impartirán en sólo dos terceras partes de la carga horaria.

Un análisis de los convenios suscritos con la Fundación Varkey muestra que se trata de un mecanismo *sui generis* para contratar un servicio de capacitación eludiendo los procedimientos previstos en la legislación que regula las compras del Estado.

La normativa vigente permite a la administración pública la contratación de servicios, pero estipula una serie de condiciones que se deben cumplir para poder realizarlas. Es evidente que la firma de estos convenios responde a la decisión de contratar a la Fundación, dado que el mecanismo de licitación previsto en la normativa la hubiera obligado a competir con otros proveedores que seguramente están en condiciones de brindar el mismo servicio a un costo significativamente más bajo.

Con el fin de “adaptar” el programa eligieron a una ONG local. Según las palabras del Director de la Fundación Varkey en Argentina, Agustín Porres, “Cuando llegamos a la Argentina hace un año nos reunimos con los referentes del tema, con quienes ya venían trabajando en formación de directores, nos juntamos con dos universidades y con algunas fundaciones, una de ellas fue EDUCERE, y la elegi-

51/ La carga horaria de los cursos es un campo a completar en el documento estándar de los convenios, y es evidente que no se hizo el mínimo esfuerzo de revisión: en la versión en castellano figuran 120 horas, mientras que en la versión en inglés figuran 180.

mos como el socio para contextualizar el programa en Argentina, para “argentinizarlo”. A partir de una alianza estratégica, se enriquecieron los contenidos del programa con la experiencia de las acciones que EDUCERE venía desarrollando hace 20 años”. En cada uno de los centros provinciales cuentan con equipos locales que contrata la fundación y facilitadores de EDUCERE que interactúan con el equipo de la fundación para la implementación de los talleres.

La fundación en Argentina propone expandirse a otras provincias, y a otros países, por lo que han entablado conversaciones con Ministerios de Educación de Panamá, Ecuador, Colombia y Chile explorando colaboraciones con socios locales.

Enseñá por Argentina

Enseñá por Argentina⁵² es parte de un movimiento global que, según expresan ellos mismos, se propone “terminar con la inequidad social a través de la calidad y el liderazgo educativo”. Forma parte de una red global de colectivos autodenominados “independientes”, la red Teach For All, una “red de programas a lo largo del mundo que reclutan a los líderes más prometedores de sus países para atacar la desigualdad educativa”.

Según consta en su sitio web, su misión es “construir un movimiento que involucre a jóvenes profesionales para enseñar en comunidades que viven en contextos de vulnerabilidad social. A través de esta experiencia, y trabajando en conjunto con estudiantes y otros actores de la educación y de la sociedad, se comprometen a “asegurar a cada persona la oportunidad de recibir la calidad educativa que les permita construir su proyecto de vida y de esta manera reconocer y contribuir también a la concreción de los proyectos de su comunidad”⁵³.

La red está presente en 41 países de los 5 continentes. Daniel Friedrich (2016) señala que la red “propone un formato y un marco general para pensar la educación, a la vez que diferencias hacia dentro de cada programa y cada contexto, por lo que resisten críticas facilistas y generalizadoras. Es importante remarcar que el modelo no es literalmente exportado desde una oficina central, sino que individuos de cada país -emprendedores sociales, o “líderes”, como son denominados por la red- aplican para poder comenzar un programa afiliado en su país de origen, presentando una serie de planes y formularios y estableciendo la “necesidad” local para un proyecto de estas características”⁵⁴.

“Enseñá por Argentina” convoca y selecciona a jóvenes profesionales para participar por dos años en un programa de formación en liderazgo social y educa-

52/ “Enseñá por Argentina” tiene unos 40 socios corporativos, entre los que pueden mencionarse Ledesma, Swift, DirecTV, Banco Galicia, Johnson&Johnson, Grupo Renault, Banco Comafi, Banco Santander Río, Visa, Swiss Medical, Roche. Además, tiene alianzas con universidades privadas, como Universidad Austral, Universidad de San Andrés, Universidad del Salvador, Universidad Católica Argentina, Universidad San Agustín Mazza, y con algunos institutos del profesorado, como el Instituto Superior del Profesorado Dr. José Antonio Ortiz y Herrera y el Instituto Superior del Profesorado Tecnológico.

53/ <http://www.ensenaporargentina.org/nosotros.php>

54/ <https://conversacionesnecesarias.org/2016/11/04/que-ensena-ensena-por-argentina/>

tivo a tiempo completo. Los profesionales se desempeñan como educadores en instituciones educativas de contextos vulnerables, bajo la figura del co-docente. El programa se propone comprometer un mínimo de dos generaciones (2016-2018 y 2017-2019) e impactar en forma directa en más de 14.000 estudiantes entre los años 2016 a 2019 inclusive. En el caso argentino, el programa data de 2009 y se encuentra en la Ciudad de Buenos Aires, el Conurbano, Córdoba y Salta. Con dificultades al principio para entrar a las escuelas públicas por no contar con docentes titulados, en los últimos años lograron sortear este obstáculo al proponer la idea del co-docente, quien asiste a los trabajadores de la educación oficialmente a cargo. Los “profesionales” de Enseñá por Argentina (“PEXAs”) se desempeñan en colaboración con docentes y participan en actividades de formación continua: en condición de co-docente participa en la enseñanza en las aulas junto al docente del grado, luego de recibir una breve capacitación de apenas un par de meses. Se supone que al finalizar su compromiso, continúan colaborando con el sector educativo, aportando propuestas innovadoras para mejorar la calidad de la educación desde el ámbito profesional en el que elijan desarrollarse. Según se expresa “uno de los componentes más importantes del programa es la participación activa de los PEXAs en las aulas, con el objetivo de potenciar el talento y la motivación de los estudiantes”.

Luego de dos años de enseñar en las aulas, los profesionales de Enseñá por Argentina se integran a la “Red Alumni” que está conformada, de acuerdo con la información institucional, por personas “comprometidas con la realidad educativa y que se desempeñan como agentes de cambio en diversos ámbitos de acción. Desde allí buscan generar un cambio sistémico que contribuya a disminuir la inequidad educativa en nuestro país. Trabajan en el aula para atender las consecuencias generadas por esta situación, y trabajan dentro y fuera del aula para atender las causas que las provocan. Es a partir de la experiencia en el aula y en colaboración con otras personas y organizaciones, donde fundan su compromiso y liderazgo a largo plazo, en base a una comprensión contextualizada de los desafíos que enfrentan los estudiantes en contextos vulnerables. Su acción es parte de un movimiento que trasciende pero que también incluye a Enseñá por Argentina en la construcción colectiva de la equidad y calidad educativa”.

La Enseñanza como Liderazgo es el modelo pedagógico que comparten todos los programas, de acuerdo con lo establecido en el manual de Teach For America. Este modelo asume que las habilidades de liderazgo del docente son equiparables al liderazgo empresarial, por lo que adopta el lenguaje de la gestión para describir la tarea docente. El modelo fracciona la enseñanza en componentes discretos que pueden ser evaluados por un observador externo utilizando una rúbrica universal, lo que permite a los gestores de cada programa categorizar a sus docentes en cinco grupos de experticia (Friedrich, 2016).

Enseñá por Argentina firmó un convenio con el INET⁵⁵ para la cooperación institucional y la asistencia técnica para “mejorar la calidad de la educación técnica”,

55/ Convenio MEyD N° 7/16.

en el que se establece que la fundación desarrollará un plan de formación, mientras que el INET aporta los recursos para el desarrollo de dicho plan. Además de este convenio de nivel nacional, la fundación también ha firmado convenios con autoridades educativas de distintas provincias, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Salta, Jujuy y Buenos Aires⁵⁶.

Sustentado en propuestas de desregulación de la formación y del trabajo docente (Friedrich, 2014), este programa, que en términos cuantitativos es de bajo impacto, conlleva una descalificación de los procesos de formación inicial. El modelo se sustenta en la idea de que cualquier joven exitoso puede desempeñarse como docente, y que no es necesario un largo proceso de formación, pues, para esta iniciativa, sólo alcanzaría con un entrenamiento en liderazgo y con vocación para lograr buenos resultados con estudiantes en condición de pobreza.

Educar 2050

Este proyecto, que nació en 2007 a partir de una experiencia en escuelas del impenetrable chaqueño, tiene como misión “incidir en política pública, así como también concientizar a la sociedad civil acerca de la importancia de educación de calidad”, e integra la Red Latinoamericana de Organizaciones de la Sociedad Civil por la Educación (REDUCA), una suerte de Consenso de Washington educativo del siglo XXI.

El fundador y presidente es Manuel Alvarez Trongé, un conocido abogado que cuenta con varios títulos de postgrado en Estados Unidos y Europa. Ha ocupado altos cargos en grandes empresas nacionales y extranjeras como Perez Companc, Telefónica de Argentina y España, y desde diciembre de 2015 es Vice-Presidente de Aerolíneas Argentinas.

Para cumplir con su misión, desarrollan su actividad en cuatro ejes de acción: Trabajo de Campo; Articulación e Incidencia; Comunicación y Difusión, e Investigación y Contenidos. En el eje que denominan Trabajo de Campo cuentan con el Programa Líderes para el Aprendizaje, que definen como un “programa de formación de alta calidad dirigido a supervisores y directores de escuelas públicas y privadas, primarias y secundarias del país”. El programa, que se ejecuta en alianza con la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés, “ofrece un esquema de formación profesional que consta de una semana presencial intensiva en la sede de la ciudad de Victoria de la universidad y un seguimiento en línea de seis meses. Durante la etapa de seguimiento, diferentes “especialistas” acompañan a los directores y supervisores para continuar el proceso de formación y realizar el diseño de un plan de mejora escolar”. Se provee a cada participante de libros y bibliografía sobre gestión y liderazgo escolar. Se arman grupos de hasta 50 directores de escuela de un mismo distrito o de distritos cercanos, y se abordan temas de gestión, liderazgo pedagógico y rol pedagógi-

56/ La ONG tiene tres sedes: Oficina Nacional y Región Bs. As con sede en CABA, Oficina Región Salta y Oficina Región Córdoba.

co del director.

Durante 2016 el programa se implementó con 90 directores y 30 supervisores de las provincias de San Juan, Santa Fe, Santa Cruz y Entre Ríos, y en 2017 con grupos de las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe, San Juan y Neuquén. En todos los casos, fue a través de “alianzas” con los ministerios de educación de las provincias.

Otro de los emprendimientos dentro del eje de Trabajo de Campo es “Muy Bien 10”, una iniciativa lanzada, a mediados de 2017, que busca “ofrecer un modelo de trabajo en red que dé cuenta de que las escuelas y los docentes, trabajando en red, fortaleciendo las habilidades de liderazgo e incorporando nuevas estrategias pedagógicas en el aula, pueden elevar la calidad educativa de sus instituciones para dar respuesta a las demandas del siglo XXI”. El programa parte de un diagnóstico bastante pesimista respecto de la educación en Argentina. En un documento titulado *El urgente desafío de la educación*, se afirma que “las evaluaciones de los alumnos a nivel nacional, regional e internacional reflejan resultados en profunda debilidad para el caso argentino: aprenden poco, sufren altos índices de abandono, repitencia y sobre-edad, presentan marcadas desigualdades según contextos y provincias, padecen el peor clima escolar y experimentan altos índices de ausentismo”. Se pregunta: “¿cómo podemos como sociedad reclamar y contribuir a la mejora del sistema? Las cifras demuestran que la calidad educativa está en situación de emergencia, es un desafío urgente y es un tema de tod@s l@s argentin@s para la agenda de hoy. En este contexto, nace la iniciativa MUY BIEN 10”.

Se define como una “iniciativa plural, multisectorial y no partidaria que busca posicionar a la educación en el centro de la agenda de prioridades para el desarrollo sostenible de la Argentina, reclamando el fortalecimiento del sistema y exponiendo caminos posibles a través de ejemplos prácticos de mejora escolar. (...) La iniciativa (...) se propone generar espacios de aprendizaje innovadores, abiertos y participativos promoviendo la utilización de herramientas de interés para que los estudiantes puedan aprender. El modelo de trabajo articula los conocimientos y aportes desde el sector privado, el sector público y el tercer sector⁵⁷”.

En 2017, el programa se implementó en 10 escuelas secundarias de cuatro distritos de la provincia de Buenos Aires (en los partidos de Tigre, Pilar, Cañuelas y Lanús), poniendo énfasis en cuatro ejes de acción: fortalecimiento del rol de los directores y las capacidades de los docentes; uso de información para la gestión estratégica de la escuela; incorporación de nuevas estrategias pedagógicas y tecnológicas en el aula; y trabajo en red entre escuelas.

Un aspecto importante del programa es la medición de los resultados del proceso, para lo que se utilizan cuatro indicadores: repitencia; deserción; clima escolar; y competencias de los alumnos en las áreas de Lengua y Matemática. Y otro aspecto clave de la iniciativa es la participación de empresarios y de medios de comunicación, así como el apoyo de empresas de tecnología que brindan el software para la gestión de este proyecto.

57/ Fuente: <http://muybien10.org.ar/wp-content/uploads/2017/04/17-03-30-Presentaci%C3%B3n-de-Muy-Bien-10.pdf>

Además del Proyecto Educar 2050, participan de esta iniciativa la Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas (ADEPA), el Banco Santander Río, el Grupo Clarín, el Diario La Nación, y referentes del mundo de las comunicaciones. También participan grandes empresas como aportantes para apadrinar escuelas, entre las que se encuentran Pampa Energía, Telecom, Globant, Despegar.com. Inmediatamente después de haber sido presentada públicamente, fue declarada de interés educativo por el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación y por la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Observatorio “Argentinos por la educación”

En el mes de mayo de 2017 se presentó una iniciativa con el objetivo de mejorar la información pública sobre la educación en la Argentina. Se trata del Observatorio “Argentinos por la Educación”, que es una fundación constituida por altos directivos de grandes empresas nacionales y extranjeras, como Roberto Souviron (Fundador de Despegar.com), Ricardo Torres (CEO de Edenor), Karina Román (Organización Román), Constanza Gorleri (Banco Galicia), Federico Eisner (Bain & Company) y Agustina Blanco (Educar 2050). También figuran en la lista Laura Muchnik (Muchnik.co), Eduardo Elsztain (Fundación IRSA), Marcos Galperin (Mercado Libre), Diego Bekerman (Microsoft), Hugo Sigman y Silvia Gold, Federico y María Braun, Santiago Bilinkis, Juan Collado, José e Inés Porta y otros 50 aportantes. Se presenta como “un grupo amplio y diverso de aportantes lo que garantiza su pluralidad”.

Su objetivo, según sus propios integrantes, es “promover la evaluación científica de la política educativa y el monitoreo de los compromisos asumidos por las gestiones actuales y futuras”. Las investigaciones están a cargo de una “mesa de trabajo” constituida por especialistas de universidades privadas del país y del exterior.

La primera acción que concretó la fundación fue la firma de un convenio con el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación⁵⁸ para llevar adelante un proyecto que analizara múltiples indicadores relacionados al sistema educativo (así como también su evolución a lo largo del tiempo) y los difundiera a través de un sitio web⁵⁹.

El Ministerio se comprometió al “suministro de información periódica y detallada sobre el sistema educativo”. Este convenio implica una privatización de actividades que son propias del Estado y que anteriormente desarrollaba el Ministerio a través de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE).

A partir de la firma del convenio, se están armando las plataformas de data entry, y se está buscando lograr el compromiso de la mayor cantidad de provincias posibles para poder acceder a los datos básicos sobre tasas de graduación,

58/ Aprobado por Resolución 2017-11785087.

59/ En Julio de 2017 el observatorio no tenía sitio web y sólo tenía una página en Facebook cuya única publicación era la de la firma del acuerdo con el Ministerio.

repitencia y gasto educativo, entre otros.

A diferencia de organizaciones similares que funcionan desde hace varios años en otros países, el caso de “Argentinos por la Educación” parece ser una iniciativa surgida del propio Estado. Efectivamente, desde la asunción del gobierno de Cambiemos, la política oficial fue la de vaciar el área que tenía a su cargo la construcción de información y análisis sobre el sistema (la DINIECE), para finalmente firmar un convenio con una fundación que acababa de crearse. De hecho, la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), se transformó primero en la Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa (DiNIEE) para luego convertirla en una dirección simple.

Educación 137

A fines del año 2014, un grupo de argentinos egresados de universidades de Estados Unidos, nucleados en los clubes de ex-alumnos (Chicago, Northwestern y Yale) dieron nacimiento a lo que denominan Educación 137, un espacio destinado a promover un diálogo entre distintos actores involucrados en la educación.

El nombre de la organización rememora un hecho ocurrido en la ciudad de Chicago en el año 1871, cuando un incendio destruyó gran parte de la ciudad. Durante dos días, los bomberos y habitantes de la ciudad lucharon en forma desigual contra las llamas, que se extendían de edificio en edificio empujadas por el fuerte viento, y cuando lograron dominarlo, el fuego había destruido 17.000 edificios, dejando 300 muertos y 100.000 personas sin vivienda.

Los promotores de esta iniciativa exaltan los esfuerzos que hicieron los habitantes para la reconstrucción de la ciudad. “¿Qué ocurrió, además de Al Capone y Michael Jordan, entre esa historia trágica que no dejó nada en pie y esta ciudad que hoy todos admiran y muchos visitan? Ocurrió el fuego en su sentido más bíblico y transformador. Ocurrió lo que nunca deseamos que ocurra, pero consumada la tragedia, clarifica el único camino posible: la reconstrucción sin condicionamientos. El fuego de Chicago brindó a jóvenes arquitectos la posibilidad de diseñar una ciudad nueva fundada en la decisión de quienes lo habían perdido todo y ahora querían construir edificios más grandes, seguros y modernos. La tragedia mutó rápidamente hacia una necesidad concreta y simultánea, y esta se transformó en el motor que hizo florecer la creatividad. Surgieron así las nuevas ideas y conceptos que permitieron a Chicago convertirse no solo en el lugar de trabajo más atractivo para los mejores estudios de arquitectos del mundo, sino en un ícono mundial de la arquitectura moderna.”

Se hace una analogía entre ese incendio y el estado actual de la educación: “... lenguas de fuego están pasando por escuelas, universidades y aulas de todo tipo, poniendo de rodillas al sistema. El fuego que atacó al sistema educativo, llamado internet, no quema ni mata, pero destruye el ordenamiento previo, sin permitir reconstruir sobre los mismos fundamentos. El viento de Chicago, aliado del fuego, en este caso toma la forma de la banda ancha, la conectividad satelital y los sistemas de redes inalámbricas. Cuanto más fuerte el viento y

más potente la conectividad, más imparables, más inútil se hace combatirlos. Solo resta esperar que fuego y viento consuman la madera, y convocar a los jóvenes pedagogos para pensar un sistema nuevo.”

Para esto, EDUCACIÓN 137 “se propone comenzar la discusión de la nueva educación con el sentido de urgencia y de oportunidad que tenían los pobladores de Chicago luego del gran fuego”, y concluyen con una invocación: “La educación requiere nuevos acuerdos, y para ello debemos todos sentir el peso tanto de la responsabilidad como de la necesidad de obrar rápido. Debemos, entre todos, transformar los malos indicadores agregados de aprendizaje en la gran oportunidad de nuestros tiempos. ¡Debemos ser arquitectos del nuevo orden educativo!”

La única actividad pública que hasta la fecha ha desarrollado esta iniciativa EDUCACIÓN 137 es la realización de un congreso anual denominado “Congreso de Educación y Desarrollo Económico”, en el que participan como oradores ministros y ministras de educación, referentes del mundo académico, empresarial y de las ONG’s que promueven la incorporación de los valores y las prácticas mercantiles en el sistema educativo.

Entre los auspiciantes de estos eventos se encuentran grandes empresas como Accelium, Exxon, Shell, Dell, Eco de los Andes, Grupo Clarín; bancos como Santander, Itaú, ICBC; y varias de las ONG’s dedicadas a los temas de educación, emprendedorismo, liderazgo y promoción de los valores del mercado, como Inicia BisBlick Talento Joven, Fundación Atlas, Junior Achievement Argentina, Enseña por Argentina, Fundación Varkey, Minerva Schools at KGI, lo que evidencia los modos a través de los cuales se van tejiendo estas nuevas redes de política en el campo educativo.

Juan María Segura es el organizador y Presidente del Congreso desde sus inicios. Su curriculum, según consta en el sitio del mismo Congreso, incluye los siguientes cargos: Director de Reclutamiento para Cono Sur de Minerva Schools at KGI (2014-2016), Academic Market Senior Director para Latinoamérica de Cengage Learning & National Geographic Learning (2012-2013), Director de Desarrollo Institucional en la Universidad de San Andrés (2010-2012), Director General de Educación Digital del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2010), y Director Académico y Director del MBA de UADE Business School, en la Universidad Argentina de la Empresa (2005-2009). En el pasado ocupó posiciones gerenciales en Bank Boston (1996-2003) y Citibank (1994-1996)⁶⁰.

60/ Es profesor visitante de Dirección General, Estrategia y Liderazgo de Edinburgh Business School, en la Heriot-Watt University (Escocia), del Swiss Management Center University (Suiza), de la Universidad de la Sabana (Colombia) y de la Universidad Católica Argentina. Dictó clases en Barna Business School (República Dominicana), la Universidad Torcuato Di Tella, la Universidad de San Andrés, la Universidad del Congreso, ESEADE y UADE Business School. Ha implementado programas de capacitación para diferentes organizaciones (Shell, Techint, Coca-Cola, Ford, Banco Santander Río, Banco BBVA, Barrick, Grupo APTAR, Grupo UNO Medios, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Zoo Logic, Fundación Telefónica, Sociedad de San Juan) y escuelas. Es vicepresidente de la Asociación de Graduados de la University of Chicago en Argentina.

Su formación académica incluye un Master of Arts in Public Policy, University of Chicago (USA); un Magíster en Economía y Ciencias Políticas, Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas, Argentina; un Magíster en Administración de Empresas, Universidad Austral, Argentina. Es Ingeniero Agrónomo, egresado de

Fundación Cimientos

Cimientos se define como “una organización de la sociedad civil que diseña e implementa programas educativos con la misión de promover la igualdad de oportunidades en las poblaciones más vulnerables y contribuir con la calidad educativa”. Su presidente es Miguel Blaquier, ex abogado de la empresa Ledesma. Tiene el apoyo de una gran cantidad de corporaciones privadas, entre las cuales se destacan algunas como Pan American Energy, Techint, Coca Cola, Natura, y varios bancos como HSBC, Galicia, Superivelle, Itau o J.P. Morgan.

Desarrolla diversos programas destinados a apoyar a estudiantes de escuelas secundarias orientados a la terminalidad del nivel su inserción laboral o la continuidad de estudios superiores. Cuenta además con un programa denominado Ronda de Directores, dirigido a directivos y supervisores, que busca “fortalecer sus equipos docentes y las propuestas educativas de sus instituciones en pos de una genuina inclusión de sus estudiantes”.

El 5 de abril de 2017 el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación firmó un convenio con la Fundación Cimientos para que la misma prestara asistencia técnica y capacitación al Programa Nacional de Tutorías del Secundario. Por el convenio, se contrata a la fundación como asesor técnico, para diseñar el plan de formación de tutores y capacitarlos. El monto de 5.014.052 pesos fue estipulado en dos cuotas. Este tipo de convenios da cuenta de la manera en que se revierte una política desarrollada durante los gobiernos anteriores que dio un lugar central a las universidades públicas y a los sindicatos en la formación docente, incluyendo la formación de tutores, cuya función en la escuela secundaria había sido revalorizada a partir de 2006.

Los tutores en el secundario existen desde antes de la gestión de Cambiemos; se trata de un rol que se desarrolló especialmente en los últimos 20 años. Esta función docente puede resultar clave para los estudiantes, especialmente en un nivel que, como el secundario, tiene altas tasas de abandono escolar. A partir de 2006, el lugar del tutor pasó a recibir mucha más atención, porque la educación secundaria se definió por ley como obligatoria. La capacitación en tutorías es por esto fundamental, y también ha sido una de las líneas de formación más demandadas por los docentes. Esta capacitación, que básicamente estuvo en manos del Estado, a partir de la asunción del Gobierno de Cambiemos, comenzó a desplazarse hacia las fundaciones, como en el caso de la Fundación Cimientos.

Fundación Junior Achievement (JA)

Funciona desde 1991 y es una de las mayores ONG a nivel global de educación económica, emprendedorismo y formación para niños y jóvenes. De acuerdo

la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Dicta conferencias regularmente, en Argentina y en el extranjero, y publica columnas de opinión sobre cuestiones de innovación educativa en diarios, revistas y medios especializados. Publicó los libros ‘INTERNET, el invitado inesperado de la democraci@’ (Amazon Direct Publishing, 2013), ‘Yo Qué Sé (#YQS), la educación argentina en la encrucijada’ (Editorial Dunken, 2014), ‘Analfabetos, escritos sobre educación y otros menesteres’ (Amazon Direct Publishing, 2015) y ‘El extravío de Doña Norma, sobre la ingobernabilidad escolar’ (Amazon Direct Publishing, 2016).

con sus propósitos, “activa a los jóvenes para los empleos del futuro. A través del aprendizaje práctico y combinado en educación financiera, preparación para el trabajo y emprendimiento, empoderamos a los jóvenes para que hagan crecer sus ideas emprendedoras, perfeccionen sus habilidades laborales, administren sus ingresos y aseguren mejor calidad de vida para ellos, para sus familias y para sus comunidades”⁶¹. Con sus programas educativos, JA busca que los alumnos “aprendan a emprender, plantearse metas y objetivos y trabajen para alcanzarlas; promoviendo y desarrollando sus talentos, competencias y habilidades”⁶².

Entre sus propuestas, encontramos el Foro Internacional de emprendedores (FIE) que lo definen como un programa educativo internacional de alto impacto organizado por Junior Achievement Córdoba. El espacio reúne a los jóvenes de 16 a 23 años para “compartir las experiencias de grandes líderes y personalidades reconocidas a nivel internacional, participar de talleres, aprender habilidades y descubrir talentos que le servirán para su desarrollo.”

Junior Achievement Argentina cuenta con sede en diversas provincias. Desde el año 2016, junto al INET y el Ministerio de Educación de Santa Fe, desarrolla espacios de prácticas profesionalizantes en empresas.

Fundación Instituto de Neurología Cognitiva (INECO)

Se creó en 2008 con un espíritu de liderazgo para el desarrollo de las neurociencias a nivel mundial y desarrolla su labor sobre la base de cuatro pilares fundamentales: el trabajo interdisciplinario, la relevancia de los proyectos de investigación para la sociedad, el impacto internacional de sus investigaciones, y la generación de conciencia sobre tópicos de neurociencias en la comunidad. Se propone como misión “promover la investigación científica en neurociencias, la formación académica de profesionales y la educación y concientización en la comunidad acerca del funcionamiento cerebral y las enfermedades neurológicas y psiquiátricas” según lo manifiesta en su propio sitio web. Las actividades de investigación que desarrolla se organizan en cuatro institutos: Instituto de Alzheimer, Instituto de Neurociencias y Derecho, Instituto de Neurociencias y Educación, Instituto de Traumatismo Encéfalo-Craneano.

El Instituto de Neurociencias y Educación (INE) “se propone no sólo contribuir al avance de las neurociencias en el plano académico, sino trasladar también sus hallazgos al ámbito educativo, anhelando tener un impacto positivo sobre la forma en que se educa, se aprende y se comparte el conocimiento desde la primera infancia hasta la vida adulta”. Sostiene que “conocer cómo funciona el cerebro, cómo aprendemos, cómo se desarrolla el lenguaje, el sistema cognitivo y las alteraciones más frecuentes en estas áreas, entre otros temas, es la forma más eficaz de producir un cambio drástico en el sistema educativo actual. Cualquier estrategia educativa basada en las neurociencias requiere del mane-

61/ <http://junior.org.ar/wp-content/uploads/2018/02/Anuario-2017.pdf>

62/ Idem.

jo de ciertos conceptos científicos básicos acerca de cómo funciona el cerebro”.

En mayo de 2016 se firmó un convenio entre la Fundación y el Ministerio de Educación para la creación del primer Laboratorio de Neurociencias y Educación⁶³. También se incluyeron talleres de formación docente con el objetivo de difundir los conocimientos científicos en el campo de la neurociencia, para promover mejoras en el proceso de enseñanza y aprendizaje a partir del conocimiento de cómo funciona el cerebro. Al ser consultada por los términos del convenio, la directora del INE, Florencia Salvarezza, afirmó: “lo que nosotros firmamos es un acuerdo entre Fundación INECO y el Ministerio para trabajar juntos en educación. Es decir, para aportar el conocimiento de todo lo que es el INE (Instituto de Neurociencias y Educación) al Ministerio de Educación. El alcance es todo lo que podamos hacer: proyectos de investigación, de asesoría ministerial, de formación docente, de revisión de currículas, todo lo que vaya surgiendo. Por suerte no es nada limitado, es sumamente amplio. Es un acuerdo marco dentro del cual tenemos como otros distintos acuerdos que vamos haciendo. Hay un proyecto para trabajar todo lo que es primaria, cómo ingresan los chicos; otro con los programas de alfabetización; otro con el desarrollo del cálculo en primer grado; otro para preparar material para los docentes de neurociencias aplicados a la educación, concreto, claro, conciso que tenga validez científica para evitar los mitos sobre el tema. Y más proyectos que se irán haciendo a medida que se puedan implementar. La ventaja de este convenio es que permite todo lo que el Ministerio y nosotros creamos que podamos hacer juntos⁶⁴”.

Con respecto al financiamiento que la Fundación recibe para sus líneas de trabajo, la Directora del INE sostuvo: “no es ni un trabajo ad honórem ni pago. Tenemos un acuerdo de cooperación. Después los distintos trabajos se presupuestarán de acuerdo a lo que tengan que presupuestarse”.

El acto inaugural de la alianza entre INECO y el Ministerio de Educación de la Nación fue el mega-evento Mente, Cerebro y Educación celebrado en Tecnópolis en mayo de 2016. La jornada estuvo dirigida a más de 1200 docentes de todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional.

En ese contexto, se divulgó el lanzamiento del Plan para el Desarrollo de Capital Mental en la provincia de Buenos Aires con el objetivo de promover la articulación de programas que ya trabajan a favor de este paradigma, desarrollar nuevas intervenciones y colaborar con la planificación estratégica de las políticas públicas en el Estado provincial. Facundo Manes junto a Esteban Carmuega, Andrea Abadi, Christian Plebst y Miguel Larguía, científicos e investigadores de áreas de la educación, las neurociencias, la nutrición, la innovación social y la economía integran el Comité Consultivo Científico que acompañan el trabajo de la Unidad de Coordinación para el Desarrollo del Capital Mental⁶⁵ creada en la Provincia de Buenos Aires el 26 agosto de 2016, en el ámbito del Ministerio de Coordinación y Gestión Pública del Gobierno de la Provincia de Buenos Ai-

63/ Convenio MEyD N° 35/16.

64/ Fuente: <https://www.lacapital.com.ar/educacion/las-neurociencias-estan-moda-es-hermoso-que-sea-asi-n1203215.html>

65/ <http://www.gba.gob.ar/capitalmental>

res⁶⁶ (Decreto 958/16). Entre otros, dicha instancia tiene como objetivo asesorar al Poder Ejecutivo provincial en la elaboración de una política intergubernamental de protección y promoción de la nutrición saludable y la estimulación cognitiva y emocional, lo que definen como un “puente entre la evidencia científica y las políticas públicas”.

El capital mental se define como “la totalidad de recursos cognitivos, emocionales y sociales con los que una persona cuenta para desenvolverse en la sociedad, adaptarse al entorno e interactuar con los demás y con el medio ambiente. El capital mental puede desarrollarse, fortalecerse y potenciarse, así como también deteriorarse o empobrecerse en función de la estimulación y la dinámica entre la persona y el contexto social”⁶⁷. Comprende una nutrición adecuada, capacidad cognitiva, inteligencia emocional, capacidad de aprendizaje flexible y eficiente, y capacidad de adaptación.

Desde la provincia se señala que trabajar desde el capital mental es aplicar los avances científicos sobre el cerebro y las personas para mejorar la calidad de vida de nuestra sociedad.

Entre los objetivos de esta Unidad se destacan: 1) construir un nuevo paradigma de capital mental con acciones articuladas a nivel local entre el Estado y la sociedad civil, 2) establecer el cuidado, desarrollo y protección del capital mental como eje rector de las políticas de estado provinciales, 3) relevar, sistematizar y comunicar el conocimiento científico vinculado al capital mental para la generación de conciencia social en la sociedad civil y en el gabinete provincial.

Si bien inicialmente se planteó que el trabajo de la fundación (y el sostenimiento de la Unidad en general) sería de carácter ad-honorem, el decreto que le da origen determina la creación de un cargo de Responsable Ejecutivo con rango y remuneración equivalente a Director Provincial, conforme a los cargos vigentes que rigen en la administración pública provincial (Ley N° 10.430/96), además de las partidas presupuestarias destinadas al financiamiento de las tareas de investigación coordinadas desde la Unidad y desplegadas por profesionales del INE. El decreto prevé también la creación de un Consejo Consultivo Científico⁶⁸ en la Unidad de Coordinación para el Desarrollo del Capital Mental, integrado por cinco miembros permanentes ad-honorem, un representante por cada ministerio y secretaría con rango no inferior a Director Provincial. Este Consejo

66/ Decreto 958/16.

67/ Ministerio de Coordinación y Gestión Pública Unidad de Coordinación para el Desarrollo del Capital Mental “Capital Mental. Por qué es importante y cómo potenciar su desarrollo”, Provincia de Buenos Aires, octubre de 2016. En el informe se sostiene que “La preservación y el desarrollo del capital mental impactan positivamente en dimensiones educativas, sociales, sanitarias, institucionales y económicas a nivel individual y colectivo. De allí que pueda considerarse un recurso estratégico para el país y que las políticas y programas públicos contemplen su cuidado para preservar y potenciar la calidad de vida de la sociedad. En este sentido, la República Argentina ha adherido a los 17 objetivos de desarrollo sustentable post-2015 establecidos por la Organización de Naciones Unidas (ONU), entre los que se encuentran terminar con el hambre y la pobreza en todas sus formas, garantizar la seguridad alimentaria y una nutrición mejorada, promover la salud y el bienestar mental, garantizar el acceso a educación de calidad, entre otros”.

68/ Actualmente está integrado por Facundo Manes, Esteban Carmuega, Andrea Abadi, Christian Plebst y Miguel Largaia.

tiene por objetivo “asesorar y brindar respaldo científico a las intervenciones y acciones de la Unidad”. Además, cuenta con un Equipo Técnico⁶⁹ que tiene por responsabilidad llevar adelante las diferentes líneas de trabajo.

La fundación INECO viene desplegando un fuerte protagonismo en la construcción de una agenda de formación docente vinculada a las neurociencias, a partir del dictado de conferencias y producción de materiales diversos. El Ministerio de Educación de la Nación y el Instituto de Neurociencias y Educación (INE) de la Fundación INECO, en el marco del Laboratorio de Neurociencia y Educación, han producido una colección de cuadernillos informativos, dirigidos a docentes de todos los niveles, con el fin de acercar los hallazgos de las neurociencias a las prácticas educativas. La serie de documentos y cuadernillos lleva por título “Aprender con el cerebro en mente. Neurociencias para docentes” y, en palabras de Florencia Salvarezza (Directora del INE) tienen por objetivo “informar a los docentes sobre investigaciones, hallazgos y diversos trabajos de las neurociencias que pueden aportar al trabajo docente cotidiano y aportar información con evidencia científica y usar esa evidencia científica para mejorar las prácticas educativas, ayudar al trabajo cotidiano en el aula y sobre todo para trabajar juntos en la formación docente⁷⁰”.

Los cuadernillos fueron producidos por un grupo de profesionales del INE y están organizados de acuerdo a diferentes temas, tales como: Regulación de la conducta para el aprendizaje, Aprender a aprender, Emociones y motivación, Creatividad, Trastornos del aprendizaje, Cognición social y habilidades sociales. Estos volúmenes fueron editados y distribuidos en las diferentes áreas, modalidades y equipos de trabajo a través de la Red Federal para la Mejora de los Aprendizajes.

Los reduccionismos en los abordajes de la relación entre neurociencias y educación en términos de sus implicancias en los procesos pedagógicos y en la definición de las políticas públicas está siendo objeto de numerosos análisis. Entre otras cuestiones se señala que “no hay hasta el momento indagaciones inspiradas en los métodos y técnicas de las neurociencias que hayan logrado éxitos significativos en transformar los procesos de enseñanza y aprendizaje escolares” (Castorina, 2016, pág.26) y se advierte sobre el desplazamiento de las formulaciones pedagógicas por aportes de otras disciplinas (Terigi, 2016). También se considera que la Neurociencia Educativa puede contribuir con ideas acerca de cómo enriquecer los procesos de aprendizaje y enseñanza, pero no puede indicar aún al educador o al diseñador de políticas educativas cómo aplicar esas ideas en contextos educativos específicos (Howard-Jones y otros, 2016, citado en Lipina, 2016).

Fundación CONIN

El 20 de diciembre de 2017, el Ministerio de Educación y Deportes suscribió un convenio con la Fundación CONIN, que tiene por objeto “mejorar las condi-

69/ Participan Martín Maximino, María Luz González Gadea, María Elisa Zapata, Sol Esteves y Yanina Zelaschi.

70/ Fuente: <https://www.educ.ar/sitios/educar/seccion/?ir=cerebro>

ciones de educabilidad de alumnos de nivel Inicial de 3 a 5 años”, para “garantizar una mejora en sus trayectorias escolares y la detección temprana de la desnutrición”.

La Fundación CONIN es conocida a nivel público a partir de las declaraciones públicas de su director, el Dr. Abel Albino, que dan cuenta de una ideología conservadora de raíz católica y que refuta importantes avances científicos⁷¹.

Dada la escasa información que se difundió sobre el convenio, distintas sociedades científicas y medios de comunicación solicitaron al Ministerio precisiones sobre los contenidos del mismo. En su momento, el Ministerio informó sobre la “Etapa 1” de las actividades supuestamente previstas. Se trata de una serie de talleres en distintas jurisdicciones durante los años 2018 y 2019 “para padres, docentes y directivos, a cargo de un equipo de nutricionistas, fonoaudiólogos, pediatras y estimuladora de CONIN. Para dejar capacidad instalada en las escuelas para detectar casos de desnutrición/malnutrición, retraso en las habilidades motoras, lingüísticas de los niños”. Según ese documento, la primera fase abarcaría las provincias de Salta, Buenos Aires y Mendoza, en las que “duplas de nutricionistas y estimuladoras realizarán un diagnóstico de situación nutricional e intelectual y determinarán el estado de los alumnos, derivación de casos a centros CONIN y seguimiento a través de los Equipos de Orientación Escolar (EOE)”. Además, habrá capacitaciones a los EOE de las distintas provincias, y “acompañamiento a las madres para que finalicen sus estudios primarios y/o secundarios (Plan Fines) o comenzar con su alfabetización en caso de ser necesario”, y “capacitaciones sobre búsqueda de trabajo para padres y madres”.

Distintas sociedades científicas, como la Sociedad Argentina de Pediatría (SAP) y la Sociedad Argentina de Primera Infancia (SAPI) reaccionaron fuertemente en contra de la firma del convenio. Las críticas se fundamentan en las ideas del Dr. Albino, como por ejemplo que la masturbación genera frustración, que la homosexualidad es una enfermedad, o que la promiscuidad y la sexualidad indiscriminada son las causas de la desnutrición y de la falta de educación de los niños, y sostienen que las políticas públicas deben estar informadas por criterios científicos y contar con el asesoramiento de sociedades científicas y no de instituciones que promueven políticas basadas en prejuicios y en conceptos arcaicos.

Fundación Lider.ar

La Fundación Lider.ar tiene por misión “potenciar el liderazgo colaborativo de los jóvenes a través de espacios de encuentro que los inspiren y acompañen a

71/ Por ejemplo, en el debate sobre la legalización del aborto llevado a cabo en el Congreso Nacional, manifestó que “El profiláctico no la protege de nada. ¡El virus del sida atraviesa la porcelana! El virus del sida es 500 veces más chico que el espermatozoide; el profiláctico no sirve absolutamente porque si falla en un 30 por ciento de la veces en el embarazo, imaginense lo que puede pasar con el sida. Uno no está absolutamente cubierto”. Estas declaraciones generaron el inmediato repudio de distintos referentes políticos, sociales y científicos, no sólo por lo absurdo del argumento, sino por lo peligroso que resulta que un médico que asesora al Estado y gestiona programas de política pública a través de su fundación, desacredite públicamente el uso del preservativo, un medio internacionalmente reconocido como el más eficaz para la prevención del contagio del HIV.

desarrollarse como seres íntegros, conscientes de sus emociones y de su potencial". Para el cumplimiento de esa misión, generan "espacios donde jóvenes de 14 a 21 años aprenden a conocerse y valorarse a sí mismos; a gestionar sus emociones sensibilizándose frente a la realidad de los otros, dejando de lado la indiferencia y convirtiéndose en protagonistas del cambio. Potenciamos la capacidad de liderazgo de los estudiantes para que se comprometan con su comunidad a través de proyectos solidarios ideados y concretados por ellos mismos".

El staff directivo de la fundación está conformado por un grupo de jóvenes, y cuenta con un Consejo Asesor del que forman parte Gabriela Terminielli, fundadora de GT Emprendedoras y vice-presidenta del Comité Ejecutivo de Vital Voices Argentina (VVA). VVA forma parte de Vital Voices Global Partnership "una organización no gubernamental creada en 1997 por iniciativa de la entonces Primera Dama, Hillary Rodham Clinton, y la ex Secretaria de Estado, Madeleine Albright, con el propósito de promover el progreso de la mujer como parte de la política exterior de los Estados Unidos". Recibe aportes de grandes empresas e instituciones como Walmart, Goldman Sachs, Bank of América, ExxonMobil, el Departamento de Estado de los Estados Unidos, el Banco Mundial y la Fundación Paul Singer. La filial local fue fundada por Laura Alonso, ex-diputada nacional por el PRO y actual directora de la Oficina Anti-Corrupción del Estado Nacional. También forman parte del Consejo Asesor varios profesionales de distintas disciplinas (derecho, marketing, educación, etc.) que trabajan en empresas y que también participan en distintas actividades en otras ONG´s como Vital Voices, Techo o Cimientos.

Además de las actividades regulares que realiza Lider.ar, organizan algunas otras especiales, al igual que el resto de las fundaciones y ONG´s, para recaudar fondos. Llama la atención que el 22 de agosto de 2017 organizaron una actividad con el ex jugador de rugby Juan Bautista Segonds⁷², dedicado actualmente a brindar charlas motivacionales, en la sala Alfredo Bravo del Palacio Sarmiento (conocido como Palacio Pizzurno), en el Ministerio de Educación de la Nación. El tema de la conferencia fue: "¿Víctima o protagonista? Somos lo que hacemos y lo que dejamos de hacer". "El objetivo de las conferencias es lograr un cambio de actitud y pasar de la queja a la acción, proponiendo dejar de ser víctimas de las situaciones que nos pasan y pasar a ser protagonistas de nuestras vidas, liderando nuestro metro cuadrado", sostuvo Segonds. Para esta actividad, que también contó con un show de cierre y sorteos, se vendieron entradas a beneficio de la fundación. Es decir, se ofreció un espacio público a una fundación privada que, además, cobró por la venta de entradas.

Fundación Córdoba Mejora

Nace en el año 2009 "en el marco de reuniones y almuerzos informales entre empresarios y ejecutivos que participaban activamente de distintos ámbitos de la sociedad y se preguntaban sobre la mejor manera de coordinar sus esfuer-

72/ Es un ex jugador de rugby que actualmente se desempeña como coach holístico y conferencista y es el presidente y fundador de Rugby Sin Fronteras.

zos para contribuir a un desarrollo integral y sustentable de la provincia”, constituyéndose formalmente en el año 2012 e involucrando “un número creciente de ciudadanos que, desde su rol en el sector empresarial, se comprometen a participar activamente en los programas y acciones propuestos para este fin”.

Uno de sus programas, Formación para Líderes Educativos, tiene como fin “brindar capacitación en gestión y liderazgo para la mejora de la calidad educativa y generar vinculación del ámbito educativo con la producción y el empleo⁷³”. Inicialmente, en el año 2016 se propuso la capacitación en liderazgo y gestión estratégica para directores de nivel medio a lo largo de tres años que en el año 2017 se redujo a dos.

El 22 de junio de 2016, bajo el lema “Liderazgo educativo para un aprendizaje de calidad” se llevó a cabo el Pre Foro de Calidad Educativa en la ciudad de Córdoba. Organizado por la Fundación Educar 2050 en alianza con la Fundación Córdoba Mejora, fue declarado de interés educativo por el Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba. El entonces Ministro de Educación de la Nación, expuso en la apertura, destacando que todos los problemas son de educación y la necesidad de ponerla en el centro del sistema para llevar adelante la revolución educativa que el país necesita. Destacó la importancia de los liderazgos y sostuvo que cada escuela debe ser líder en su entorno, porque el futuro se lidera en la escuela. Remarcó además la vocación del gobierno de liderar el proceso para darle mayor libertad a las provincias y que éstas puedan ser agentes de cambios locales. El entonces director ejecutivo del INET, Gabriel Sánchez Zinny, también participó del lanzamiento del programa, en el marco del panel “El paradigma de la educación actual y el rol del director” con directores de escuelas técnicas de la provincia. Habló sobre los cambios tecnológicos de los últimos años, y sobre las capacidades y habilidades necesarias para la demanda laboral actual. “Hoy la tecnología está cambiando el mundo del trabajo, el mundo socio, productivo. ¿Por qué es importante esto? Porque si cambia el mundo del trabajo, también cambian las capacidades y habilidades que van a demandar los jóvenes de la Técnica. Los jóvenes en general, de todas las escuelas, de cualquier nivel educativo. Las empresas van a demandar cosas diferentes a las que nosotros teníamos que conocer cuando salimos de la escuela”.

Fundación Eidos

Es una fundación “que se especializa, desde hace más de 10 años, en la creación, desarrollo y ejecución de programas y políticas públicas orientados a fortalecer aptitudes y talentos individuales, y potenciar la capacidad de los jóvenes para generar soluciones innovadoras y sustentables a las grandes problemáticas actuales”.

Su fundador y director ejecutivo desde el año 2008, Alejandro Batto, entre julio

73/ El video que presenta el Programa está subtítulado en inglés. <http://cordobamejora.org/2015/programa-de-lideres-educativos/>

y noviembre de 2015 fue asesor del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, y una vez que Mauricio Macri asumió la presidencia de la Nación, pasó a desempeñarse como Coordinador Nacional en el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación hasta abril de 2016⁷⁴.

La fundación desarrolla una serie de programas que conjugan el ámbito de la educación con los valores del liderazgo y el emprendedorismo. Uno de los principales programas que llevan adelante es el que se denomina Academia A(Em) prender. Este programa “permite a los estudiantes entender los conceptos de emprendedorismo y practicar las nociones básicas como creatividad, oratoria, métodos de organización, prototipado etc. Buscamos que los estudiantes “vivencien el conocimiento” y una vez finalizadas las capacitaciones puedan utilizar lo aprendido para desarrollar sus propios emprendimientos”. De esta manera, se persigue el objetivo de “fomentar el espíritu emprendedor en los estudiantes de escuela media y ayudarlos a convertir ideas en proyectos de forma auto-sustentable”.

Comprende tres talleres, uno para generar ideas, el segundo para asentar el proyecto, y el tercero para lanzar el proyecto. Posteriormente se evalúa el impacto en términos de 6 variables que se consideran claves para el éxito de la iniciativa: mentalidad de crecimiento, creatividad, empatía, oratoria, resiliencia y trabajo en equipo. Este programa se desarrolla en conjunto con el Ministerio de Educación y con la Dirección General de Emprendedores del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Otros programas que lleva adelante la fundación son: Singularity School, Lab Joven, Eco Debate Joven, Youth Spark Live, Logueadas, y Organizaciones en las Nubes. Varios de estos son programas internacionales de Microsoft, empresa con la que la fundación está íntimamente vinculada.

Primero Educación

Muchas de las organizaciones, asociaciones y fundaciones que fueron mencionadas en este informe impulsaron, como preludeo a Argentinos por la educación y Compromiso por la educación, otro espacio que llevó por nombre Primero educación⁷⁵. Se presentan como “más de 50 organizaciones de la sociedad civil argentina que trabajamos para ubicar a la educación como prioridad nacional, articulando objetivos, proyectos e intervenciones entre todas las organizaciones”. Entre sus objetivos, plantean:

1. ARTICULAR: Ser un espacio de encuentro, reflexión e intercambio de buenas prácticas
2. MOVILIZAR: Concientizar e informar a la sociedad civil para que se involucre activamente en la mejora de la educación.

74/ Tiempo Argentino, 25 de agosto de 2017. <https://www.tiempoar.com.ar/articulo/view/70017/cambiamos-un-aa-o-de-escuela-por-experiencia-laboral>

75/ www.primeroeeducacion.org.ar

3. PROPONER: Incidir en las políticas públicas en materia educativa.
4. EXIGIR: El cumplimiento integral de las obligaciones de todos los sujetos activos en el sistema educativo.

Las organizaciones que conforman este colectivo son: Puentes, Cimientos, Voy con vos, Fundación La Nación, Proyecto Educar 2050, Fundación Navarro Viola, Techo, Enseña por Argentina, Misiones Rurales Argentinas, Educación para poder, Conciencia, Mujeres 2000, Fundación Bunge y Born, Proyectar, Fundación Córdoba Mejora, Fundación Huerta Niño, Fundación Crescere, Fundación Reciduca, Wingu, Fundación Ruta 40, Fundación Retama, Fundación Horacio Zorroaquín, Protege tu corazón, WorldVision por los niños, Uniendo caminos, Manos abiertas, Consejo Publicitario Argentino, Fundación Germinare, Mikai, Integrar futuros profesionales, Fundación Cruzada Argentina, FEDIAP, FONBEC (Fondo de Becas para Estudiantes), Ashoka, EduCrea, Fundación Evolución, Fundación Cruzada Patagónica, Fundación Temaikén, Educere Docentes por un Mañana, Fundación FEPAIS, AFS, Asociación Civil Fortalecer Misiones, Blis-Blick, Fundación Pescar, Fundación Carlos Díaz Vélez, Red Comunidades Rurales, Fundación TEA, Fundación Leer, Observatorio de la Convivencia Escolar Argentina, Fundación Lúminis, Asociación Animando Vidas, entre otras.

“Si no mejoramos la educación, todo se derrumba”, fue una “campaña de bien público” realizada por la agencia Ogilvy & Mather para el Consejo Publicitario Argentino y Primero Educación que buscó “concientizar a toda la sociedad sobre la importancia que tiene la educación para el desarrollo y crecimiento de nuestro país”. La campaña apuntó a lograr el compromiso de la sociedad para ubicar a la educación como base para el desarrollo del país. Fue difundida en radio, televisión, medios gráficos, vía pública y redes sociales.

3.3. Los convenios con empresas privadas

Además de las redes de política educativa mencionada en el punto anterior y de los convenios vinculados con esas redes, el gobierno suscribió una serie de convenios con empresas privadas para fines más específicos, generalmente vinculados con la educación técnica.

La firma de convenios con empresas del sector privado no constituye una novedad, sin embargo, la tendencia ha cobrado impulso con el cambio de gobierno. Las empresas privadas pertenecen principalmente al sector de tecnologías de la información, a diversos sectores productivos y al sector de servicios.

Convenios firmados con el sector de tecnologías de la información

Tienen por objeto avanzar en la digitalización de la educación, capacitación de técnicos y entrenamiento para instructores de formación profesional y para brindar formación online sobre marketing digital y plataformas móviles a estudiantes y docentes argentinos.

El Ministerio de Educación, a través del INET e IMS Internet Media Services (IMS) – en una alianza estratégica con Sony Pictures Television Networks y la empresa de Marketing Digital y Comunicación- firmaron un convenio⁷⁶ para llevar adelante actividades de interés común en el área de “educación y formación de recursos humanos en TICS”. Se trató de un convenio marco que establecía los principios generales de cooperación entre el ministerio e IMS.

Entre los objetivos propuestos por IMS, se mencionaron los siguientes:

- Contribuir a desarrollar la educación técnica pública relacionada con el área de marketing digital, mediante un trabajo conjunto con el ministerio y por extensión con las instituciones educativas de todo el país.
- Promover el desarrollo de capacidades y recursos requeridos para realizar prácticas concretas sobre marketing y publicidad digital en las instituciones.
- Contribuir, en caso que el ministerio decida adoptar herramientas de marketing y promoción digital que IMS representa, a montar una clínica educativa en las instalaciones centrales.

Por parte del ministerio, los objetivos declarados incluyen:

- Impartir y difundir recursos educativos de las plataformas de publicidad nativa.
- Participar en capacitaciones y eventos organizados por IMS.
- Obtener asesoría y participación de IMS en eventuales foros de discusión gubernamental sobre temas relacionados con el expertise de IMS.

En el marco del convenio, y respondiendo a la “demanda de talento” el INET e IMS ofrecieron acceso gratuito al Programa de Certificaciones digitales en Plataformas Móviles de Publicidad Nativa “IMS Education”.

El Director de Marketing de IMS es Ignacio Sánchez Zinny, hermano de Gabriel Sánchez Zinny, Director Ejecutivo del INET al momento de la firma del convenio, y actual Director General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, hecho que genera interrogantes acerca del conflicto de intereses presente en este convenio. El lanzamiento del acuerdo tuvo lugar en las oficinas de IMS Argentina, con la presencia del presidente Mauricio Macri, el entonces Ministro de Educación y Deportes, Esteban Bullrich, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Horacio Rodríguez Larreta y el CEO y fundador de IMS, Gastón Taratuta, quien expresó: “estamos en permanente compromiso con la educación y certificación de profesionales de la industria de la publicidad y el marketing digital de Latinoamérica. Este es un mercado que representa 7 mil millones de dólares en la región y Argentina ha demostrado ser un gran exportador de servicios que continuará creciendo 2 dígitos los próximos 5 años, y esperamos que dicho crecimiento sea mayor que la publicidad en TV. El estudio

76/ Convenio MEyDN.º 315/16.

Educar 2020 del Ministerio de Educación, indica que se precisarán 6.000 nuevos profesionales en la Argentina en el ámbito de comunicación digital y plataformas, por ello, extender el programa de IMS Education junto al Ministerio de Educación y el INET a los jóvenes del país, es un orgullo por las posibilidades de inclusión social y laboral que pueden desprenderse de dicho programa”.

Con este convenio, IMS buscó promover la formación profesional en marketing y publicidad digital y en las Plataformas Móviles de Publicidad Nativa en toda la región. El programa “IMS Education” hoy contiene certificaciones en Twitter, Foursquare, Waze, Spotify, LinkedIn, Vevo, EA, media programática, y otras por venir como Snapchat, etc.

Con Cisco Systems Argentina S.A. el Ministerio de Educación y Deportes, a través del INET, en el marco del Consejo Federal de Educación, firmó un convenio⁷⁷ para digitalizar la educación argentina. La iniciativa fue impulsada por el entonces Director Ejecutivo del INET Gabriel Sánchez Zinny y el Director Nacional de Formación Profesional, Fabián Prieto. El objetivo del acuerdo fue habilitar a las instituciones educativas del país a participar sin cargo del programa Cisco Networking Academy⁷⁸ con el apoyo del INET como Centro de Capacitación y soporte a nivel nacional. Con este acuerdo de cooperación se planteó “reducir la brecha entre la oferta y la demanda de profesionales con habilidades en redes de comunicaciones, fomentar el trabajo de mayor calidad y habilitar la transformación digital en la Argentina y de este modo, fortalecer el desarrollo de la Educación Técnico Profesional relacionada con el área TIC en las instituciones de la modalidad de las veinticuatro jurisdicciones”. En septiembre de 2016 el ministerio firmó otro convenio⁷⁹ con CISCO Systems, junto a la Fundación UOCRA y al intendente de Lanús, para fortalecer la formación profesional.

Convenios firmados con diversos sectores productivos

El sector productivo estuvo siempre ligado al ámbito educativo, tanto en la educación técnico-profesional como en diversos espacios de las políticas educativas. Los modos de esa relación han sido variables según las características del contexto histórico y el ciclo político, pero la vocación del sector empresarial ha sido la de buscar que los planes de estudio –en particular de los últimos años del nivel medio, del nivel superior, de la educación de adultos y técnico-profesional– ofrezcan conocimientos y habilidades acordes con lo que perciben como necesidades propias de sus recursos humanos (Bottinelli, 2018).

El Ministerio suscribió convenios con empresas de los siguientes sectores:

77/ Convenio MEyDN° 42/16.

78/ Cisco Systems, empresa líder en soluciones para la infraestructura de comunicaciones de Internet, lleva adelante en América Latina y en el mundo un programa sin fines de lucro de responsabilidad social llamado “Cisco Networking Academy” que cuenta con una plataforma de enseñanza y los contenidos basados en herramientas de e-learning que ofrece a los estudiantes los conocimientos y habilidades en tecnologías de la información y comunicación en la era de Internet (<http://www.inet.edu.ar/index.php/argentina-se-prepara-para-la-digitalizacion-en-educacion/>). El Programa, de acuerdo con la empresa “identifica y desarrolla las habilidades que las personas y empresas necesitan para prosperar en una economía digitalizada”.

79/ Convenio MEyD N° 265/16.

- Automotriz: Toyota⁸⁰, Peugeot-Citroën⁸¹
- Alimentos: Nestlé⁸², Nidera
- Electrónica y electromecánica: Samsung⁸³, Siemens, Festo
- Construcción: Loma Negra⁸⁴

Por lo general, estas empresas han promovido la celebración de convenios con el Estado para llevar a cabo actividades de cooperación institucional y asistencia técnica y para el desarrollo de prácticas profesionalizantes en las áreas de actividad de cada una de las empresas involucradas.

Peugeot-Citroën y Samsung firmaron junto al Banco Itaú convenios a través del INET, en los que se comprometen a llevar adelante acciones en conjunto para fortalecer la calidad de la Educación Técnico Profesional e implementar programas de formación para docentes y alumnos, pasantías y prácticas profesionalizantes. Las prácticas profesionalizantes tienen como finalidad que los estudiantes refuercen las capacidades y saberes que se corresponden con el perfil profesional técnico en el que se están formando.

El grupo PSA junto con sus marcas Peugeot y Citroën firmó en julio de 2016 un convenio con el ministerio con el objetivo de extender los alcances del programa Guardianes de la Educación para fortalecer la educación técnica en todo el país. Para lograrlo, fueron realizadas donaciones de vehículos y motores de última generación a escuelas técnicas, centros de formación y universidades de todas las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para ser utilizados como objetos de estudio.

El ministerio a través del INET, firmó en abril de 2016 un convenio con la empresa Nestlé S.A. con el objetivo de desarrollar acciones conjuntas tendientes a fortalecer la calidad de la Educación Técnico Profesional, y desarrollar procesos sistemáticos de formación que articulen el estudio y el trabajo, la investigación, y la producción. El convenio se propuso promover la implementación del programa que la empresa venía desarrollando (Iniciativa por los jóvenes) entre las escuelas de las especialidades agropecuaria, industrias de procesos, química, industria alimentaria y gastronomía. El programa Iniciativa por los jóvenes es “un programa global que tiene por objetivo contribuir a la empleabilidad de los jóvenes y desarrollar la próxima generación de talentos para la compañía”. En el marco del discurso vinculado con el “desarrollo de talentos”, la compañía considera que “necesitamos hacer más para atraer el talento que nuestra organización requiere; evitar la deserción escolar y ayudar a los jóvenes a integrarse al mundo laboral de manera exitosa”. A partir de un esquema de “voluntariado”, la empresa organiza diversas acciones que ayudarían a preparar

80/ Convenio MEyD N° 29/16.

81/ Convenio MEyD N° 209/16.

82/ Convenio MEyD N° 8/16.

83/ Convenio MEyD N° 211/16.

84/ Convenio MEyD N° 237/16.

a los jóvenes para el mundo laboral. En una segunda etapa invita a clientes y proveedores a sumarse “para llegar a la meta que nos hemos propuesto”.

En agosto de 2016 el ministerio a través del INET, firmó un Convenio Marco de Colaboración con la Fundación Loma Negra para el Desarrollo Sustentable para llevar a cabo acciones tendientes a fortalecer e implementar programas de entrenamiento y prácticas profesionalizantes para estudiantes de Educación Técnico Profesional, y programas de actualización y capacitación continua para docentes. La Asociación Conciencia participó como aliada estratégica a través del Programa Puente, que tiene como objetivo “contribuir a la mejora de la calidad educativa en escuelas secundarias vecinas a plantas de la empresa, promoviendo la empleabilidad de sus alumnos, a través del acompañamiento y formación integral de los/as alumnos/as, equipos directivos y profesores”. Asociación Conciencia y voluntarios de Loma Negra son los responsables de llevar adelante los tres grandes ejes temáticos: Desarrollo personal, Herramientas para el trabajo y Complemento técnico. De esta manera, en el módulo de Desarrollo Personal, los alumnos trabajan aspectos relacionados con la personalidad y el autoconocimiento mientras que en Herramientas para el Trabajo, reciben un informe detallado sobre la oferta universitaria, estudios terciarios y salida laboral que existe en su localidad, además del armado de CV, entrevista de trabajo, emprendedorismo y nociones básicas de derecho laboral y educación financiera.

En una primera instancia, el programa abarcó las localidades de Olavarría, Avellaneda, Llavallol, Cañuelas y Villa Ramallo. A partir de 2016, se convirtió en un programa transversal a todas las localidades donde Loma Negra tiene presencia. De esta manera, se fue amoldando y articulando con las iniciativas existentes relacionadas a capacitación de jóvenes. Se implementaron 27 iniciativas de inserción laboral, orientación vocacional y prácticas profesionalizantes en 17 localidades, y se alcanzó un total de 3.130 jóvenes a partir de la alianza con 87 instituciones.

En Octubre de 2016, el ministerio a través del INET, firmó convenios con FESTO SA, Banco Santander Río SA, NIDERA SA y con SIEMENS Fundación para el Desarrollo Sustentable de la Argentina para llevar a cabo actividades de cooperación institucional, asistencia técnica, capacitación docente y prácticas profesionalizantes. El ministerio presentó el convenio en los siguientes términos: “Fortaleciendo la articulación entre los sectores público y privado en la Educación Técnico Profesional”. Al suscribir los acuerdos, Bullrich destacó: “Somos conscientes del cambio en el contexto laboral y de la necesidad de generar competencias y habilidades nuevas. Con lo cual, este sistema (educativo) hoy poco flexible a los cambios, demanda de mucho mayor involucramiento del sector privado, entre otros”. Con FESTO SA el convenio contempla la formación de recursos humanos en tecnologías neumática, hidráulica, electricidad y nuevas energías. La empresa se compromete a proveer de materiales y recursos educativos de entrenamiento, organizar capacitaciones, asesorar, permitir la participación de docentes en actividades de capacitación, entre otros.

De acuerdo con el convenio con el Banco Santander Río SA, las partes realizarán acciones conjuntas tendientes a fortalecer e implementar programas de entrenamiento, pasantías y prácticas profesionales.

En el convenio con NIDERA SA, la empresa busca promover la realización de prácticas profesionalizantes en dos de las plantas, con institutos y escuelas agrotécnicas de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe; la inclusión de alumnos de escuelas técnicas en su programa para una futura inclusión laboral en el ámbito agroindustrial; visitas a sus plantas por parte de los alumnos de escuelas secundarias e institutos terciarios técnicos; el trabajo con ONG´s, entidades públicas y otras empresas para fortalecer la educación de los alumnos de escuelas secundarias.

En el acuerdo con SIEMENS Fundación para el Desarrollo Sustentable de la Argentina, se establece la realización de acciones conjuntas que permitan potenciar instituciones educativas de distintas partes del país; desarrollar exposiciones, charlas y talleres que fomenten el acercamiento de niños y jóvenes a la ciencia y la tecnología; contribuir con equipamiento tecnológico a instituciones educativas; implementar soluciones tecnológicas en escuelas técnicas, entre otras.

Cabe remarcar que en Argentina, las políticas educativas orientadas a la educación técnica y la formación profesional se encuentran reguladas en términos amplios por la Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058 (2005), la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (2006), resoluciones del Consejo Federal de Educación, leyes provinciales de educación, entre otras bases legales. El Instituto Nacional de Educación Técnica (INET), creado en 1995 (Decreto 606/95), bajo dependencia del ministerio de educación nacional, es el organismo responsable de diseñar los grandes lineamientos de la política pública para la educación técnica.

En junio de 2016 (cuando Gabriel Sánchez Zinny, actualmente Director General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires era director del organismo), el INET publicó el informe Demanda de capacidades 2020. Análisis de la demanda de capacidades laborales en Argentina. Si bien la producción de información sobre la Educación Técnico Profesional en Argentina constituye uno de los propósitos de la Unidad de Información del INET, el organismo contrató los servicios de la consultora ABECEB, dirigida por el economista y actual Ministro de Producción y Trabajo Dante Sica. Se trata de “una compañía de consultoría en economía y negocios experta en economía real y en América Latina”. La página web de ABECEB presenta los temas y perspectivas de trabajo de la empresa: “Nuestro expertise se basa en el estudio profundo del comportamiento de las variables macroeconómicas y sectoriales de los países de América Latina. Estudiamos las tendencias de los mercados, la estructura. Interpretamos la dinámica de las economías desde múltiples dimensiones de análisis. Establecemos un vínculo cercano con los diferentes actores económicos para sumar al análisis una mirada cualitativa”.

El informe producido por ABECEB afirma que “el 51% de las empresas argen-

tinias enfrenta dificultades para contratar perfiles técnicos y las principales causas obedecen a la falta de competencia técnica, falta de experiencia y la ausencia de candidatos". Fue presentado en junio de 2016, con la presencia del entonces ministro nacional Esteban Bullrich. Allí, sostuvo: "necesitamos capacitar para el trabajo. Hacerlo en conjunto entre la sociedad y el gobierno. Debemos dedicarnos a escuchar a la gente que genera empleo para ver qué tenemos que hacer nosotros en el sistema educativo. (...) Nuestros hijos cambiarán siete veces de empleo, cinco de esos puestos, aún no existen. Hay que pensar en el largo plazo". Al presentar el trabajo, Sánchez Zinny afirmó "nos pareció fundamental para poder vincular educación y trabajo, preguntarle a una muestra representativa de la matriz socio productiva cuál iba a ser su demanda laboral a futuro. Desde el INET financiamos y regulamos más de 4.500 instituciones educativas pero aún nos falta mucha conexión con la real demanda laboral de la Argentina actual y la de los próximos años". "Teníamos poca información acerca de las capacidades y habilidades que necesitarán nuestros jóvenes para poder prepararlos para los desafíos de la cambiante realidad de la economía. El trabajo desarrollado en asociación con ABECEB es un espejo que muestra el desacople que existe entre la educación y el sector productivo", destacó y anticipó que "las capacidades blandas como la iniciativa, la motivación y el trabajo en equipo serán los 'cuellos de botella' en 2020". Por su parte, el economista y director ejecutivo de ABECEB, Dante Sica, destacó: "Tenemos un desafío muy importante por delante: subir escalones en materia de productividad para poder competir en este mundo cada vez más desafiante. Esta apuesta estratégica requiere que el sistema educativo se integre y lidere el proceso para darle sustento al cambio".

El informe se organizó en dos grandes capítulos, la radiografía del presente y las demandas de capacidades del próximo quinquenio. La iniciativa se enmarcó en un proyecto insignia del INET que buscó identificar cómo será la configuración de la demanda de empleo en el próximo quinquenio, determinando qué sectores y qué regiones dinamizarán la demanda laboral y las habilidades "que deberá reunir el trabajador de 2020". Desde el INET, se presentó el trabajo como "un diagnóstico que permite contar con información crucial para el diseño de nuevas políticas educativas de perfil técnico que permitan una mejor articulación entre el sistema de enseñanza y el mundo del trabajo y la producción y logre además, anticiparse a las necesidades de largo plazo".

Convenios firmados con los sectores de servicios

Existen convenios con la banca privada: Santander, Itau⁸⁵ y con empresas de medicina privada⁸⁶: Swiss Medical, Instituto del Diagnóstico, Galeno, Institutos Médicos S.A., Fundación Favaloro, Instituto Argentino del Diagnóstico y Tratamiento S.A., Galeno Argentina S.A., Swiss Medical S.A., Obra Social del Personal de Dirección Acción Social de Empresarios.

85/ Convenio MEyD N° 210/16.

86/ Convenio MEyD N° 244/16.

Estos convenios están destinados al desarrollo de prácticas profesionalizantes y a la formación de enfermeros (PRONAFE, Programa Nacional de Formación de Enfermería, creado por Resolución del Consejo Federal de Educación N° 290/16). Se han firmado a través del INET y en general consisten en acuerdos para que las empresas apoyen la formación técnica a través del aporte de equipamiento, tecnología, técnicos de las empresas, y en algunos casos, financiamiento. La motivación de las empresas para la firma de estos convenios es formar a los estudiantes en el manejo de sus propios bienes y servicios, en el manejo de sus soluciones tecnológicas específicas y, en algunos casos, realizar acciones de Responsabilidad Social Empresaria (RSE)⁸⁷ que, en general, forman parte de la política empresarial a nivel global.

No se trata de una modalidad nueva de convenios entre el sector público y privado, ya que las empresas históricamente han buscado este tipo de convenios para incidir sobre la formación técnica.

3.4. Los convenios con ONG´s y otras instituciones del ámbito privado

Se incluyen los convenios con instituciones que no son del campo educativo.

- Asociación Argentina de Usuarios de la Informática y las Comunicaciones (USUARIA)⁸⁸: Convenio para la realización de actividades de cooperación institucional y asistencia técnica para la utilización y promoción de las TICs en el sistema educativo.
- Cruz Roja Argentina: convenio para la formación de enfermeros.
- ADIMRA (Asociación de Industriales Metalúrgicos)⁸⁹, para fortalecer la formación técnica en áreas vinculadas con la metalmecánica.
- COPIME (Consejo Profesional de Ingeniería Mecánica)⁹⁰, para realizar proyectos de investigación; organizar cursos y especializaciones a profesionales, docentes y estudiantes, y desarrollar programas de Formación Profesional en áreas vinculadas con la disciplina.

Tal como ha podido observarse en las descripciones realizadas a lo largo del presente capítulo, los interlocutores privilegiados de las autoridades educativas son las ONG´s, los empresarios, las universidades privadas, la Academia de Educación, entre otros, mientras que se recurre a una descalificación de los sindicatos docentes e incluso a ataques directos a algunos de sus principales dirigentes.

87/ La Responsabilidad Social Empresaria o Responsabilidad Social Corporativa, según la OIT es el conjunto de acciones que toman en consideración las empresas, para que sus actividades tengan repercusiones positivas sobre la sociedad y que afirman los principios y valores por los que se rigen, tanto en sus propios métodos y procesos internos, como en su relación con los demás actores. La RSE es una iniciativa de carácter voluntario. Sin embargo, en general la RSE es un conjunto de acciones que las grandes empresas desarrollan para legitimar ante la comunidad sus actividades que en muchos casos tienen serios impactos negativos tanto a nivel social como ambiental.

88/ Convenio MEyD N° 1/16.

89/ Convenio MEyD N° 254/16.

90/ Convenio MEyD N° 36/16.

Las fundaciones y ONG´s existen y desarrollan sus actividades en el campo de las políticas sociales desde hace varias décadas en algunos casos, y en particular a partir de los años ´90 (González Bombal, et al. 2003). Pero a partir de la asunción del gobierno actual en diciembre de 2015, han pasado a ocupar un lugar central. En el caso de educación, participan no sólo en la definición de la agenda, sino también en la gestión de políticas y programas, en la formación docente, en el impulso a las políticas de rendición de cuentas en base a la medición de resultados, y en la producción, control y difusión de la información.

Estas fundaciones están financiadas por grandes empresas nacionales y extranjeras, y en general se integran en redes regionales de instituciones que promueven valores y desarrollan acciones similares en distintos países. También hay fundaciones internacionales que se establecen en el país, o bien directamente a través de una filial local, o a través de la asociación con una fundación u ONG local con experiencia en el tema. Algunas de las fundaciones y ONG´s más destacadas en la etapa actual de la política educativa son Varkey Foundation, Enseñá X Argentina (capítulo local de Teachfor All), Educar 2050, Cimientos, Fundación Ineco, entre otras.

Tal como señaláramos anteriormente, hasta diciembre de 2015, por decisión de política pública, las universidades públicas eran consultoras privilegiadas para las actividades de asesoramiento, capacitación y servicios técnicos que tuviera que contratar el Estado. Sin embargo, a partir del cambio de gobierno esa política se revirtió y las ONG´s, fundaciones y universidades privadas pasaron a ocupar un lugar mucho más prominente en el área educativa.

En general estas instituciones comparten un enfoque sectorial hacia la educación, en sintonía con la perspectiva del Banco Mundial y es por ello que consideran que es posible reducir la pobreza sólo con educación, con independencia de las condiciones materiales de existencia.

La frase que resume con mayor elocuencia la orientación de la política educativa actual es la que pronunció Esteban Bullrich, entonces Ministro de Educación y Deportes ante un auditorio de empresarios en la 22° Conferencia Industrial organizada por la Unión Industrial Argentina, Buenos Aires, 22 de Noviembre de 2016: "No les hablo como ministro de Educación, sino como gerente de recursos humanos".



CAPÍTULO 4

Tendencias privatizadoras en la formación y el trabajo docente. El “liderazgo” y el “emprendorismo” como modelos

En los últimos años las sociedades latinoamericanas vienen atravesando profundas transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales que interpelan las condiciones en las cuales se despliegan la formación y el trabajo docente. Estas transformaciones refieren, a grandes rasgos, a procesos de reconfiguración del rol del Estado, la emergencia y consolidación de actores del sector privado en la definición de las políticas públicas, los sentidos impulsados en torno a la escolarización y el derecho a la educación, la autoridad y el papel que los docentes desempeñan en los sistemas educativos y sus instituciones, entre muchas otras. Estas transformaciones impactan fuertemente en las condiciones en que los trabajadores de la educación cotidianamente desarrollan sus tareas, las cuales no refieren únicamente a la materialidad del trabajo (edificio, materiales, recursos en términos amplios) sino también al conjunto de protecciones jurídicas que resguardan la docencia como trabajo (estatutos docentes, sistema previsional, paritarias, entre otros). Una y otra dimensión son puestas hoy en el centro de los programas reformistas del país y la región: se trata de discursos y políticas que interpelan a los docentes como sujetos individuales, invisibilizando la condición colectiva que constituye un rasgo fundamental del trabajo docente (Duhalde, 2015).

La agenda educativa para el sector docente que impulsan, desde la reforma de los años '90, organismos regionales e internacionales, fundaciones y algunos gobiernos de la región (tal es el caso de Argentina) incluye diversos temas tales como: las demandas de profesionalización y autonomía de los docentes, el establecimiento de sistemas de evaluación de los docentes y sus desempeños, la introducción de mecanismos para volver “atractiva” la profesión y atraer jóvenes “talentos”, la definición de nuevas carreras laborales junto al establecimiento de criterios para definir las escalas salariales en base al mérito y la responsabilidad por los resultados (Feldfeber, 2007). La retórica de la Nueva Gestión Pública (NGP) ha sido muy incisiva a la hora de deslegitimar el trabajo docente y el rol que los maestros deberían jugar para democratizar la educación (Verger y Normand, 2015). Las y los docentes y sus sindicatos son caracterizados como poco innovadoras/es y resistentes al cambio, se entronizan valores de autonomía profesional y se plantea la necesidad de un nuevo régimen de rendición de cuentas y herramientas de gestión.

En este capítulo se documenta y analiza la construcción de esta agenda, en términos de los procesos de privatización de y en la formación docente en Argentina. Podemos afirmar que nos encontramos ante dos grandes tenden-

cias privatizadoras de y en la formación y el trabajo docente en Argentina en el contexto actual. La primera tendencia es la nacionalización y federalización la pedagogía del liderazgo y el emprendedorismo, con gran intensidad a partir del cambio de gobierno en diciembre de 2015. Aquello que comenzó como un programa de política pública en la Ciudad de Buenos Aires cuando la Alianza Propuesta Republicana (PRO) ganó las elecciones en 2007, se consolidó en los diferentes mandatos de esta fuerza política en la jurisdicción y hoy se expresa en la agenda a escala nacional. La segunda tendencia refiere a la subordinación de la formación docente a las políticas de evaluación de la calidad, o más específicamente, a los resultados de las mediciones estandarizadas. Si bien en este informe se dedica un capítulo específico a las políticas de evaluación (por su evidente centralidad en las orientaciones generales de la política educativa en el contexto actual), aquí profundizaremos sobre los modos en que los mismos orientan la formación docente.

Estas propuestas cobraron fuerza durante la transformación educativa impulsada en la región durante la década del '90, como parte de un proceso más amplio de reforma estructural del Estado. En ese contexto se buscaron instalar nuevos modos de regulación de la formación y el trabajo docente que, a diferencia de los modos de regulación típicamente burocráticos que apelaban a la docencia como categoría social homogénea, interpelaron a las y los docentes como individuos libres que construyen su propia carrera y destino profesional (Feldfeber, 2007). El discurso de la profesionalización, extendido en la década del '90 principalmente a partir de la instalación en nuestro país de la Red Federal de Formación Docente Continua (creada a partir de la Ley Federal de Educación sancionada en 1993), fue un organizador de las políticas para el sector impulsada desde diferentes jurisdicciones y es hoy reapropiada y lanzada bajo nuevos términos en un proceso más amplio de desestructuración de muchas de las políticas impulsadas en la última larga década. Entre otras cuestiones, se construye un diagnóstico desalentador respecto de las cualidades de la fuerza de trabajo docente actual para hacer frente a los “nuevos desafíos” y se avanza en la necesidad de “profesionalizarla” a partir de la difusión de competencias y saberes definidos a tal fin desde los niveles centrales y de vincularlos con el salario docente⁹¹.

Desde la década de los años '90, la retórica profesionalizante fue acompañada de propuestas que tendieron a la descalificación de los saberes pedagógicos. La capacitación así entendida dejó huellas muy fuertes que perduraron en los años siguientes, condicionando la formación y el trabajo docente hasta la actualidad. Entre otras, la idea de que la introducción de mecanismos empresariales tendría impacto positivo en la “calidad educativa”. Así, “el rendimiento

91/ La preocupación por la profesionalización constituye un tópico recurrente en las intervenciones del ex Ministro Esteban Bullrich hace en torno al trabajo y la formación docente: “Creo que el eje para transformar la escuela, hoy, es una actualización de los docentes. Este año vamos a trabajar para que en la paritaria debatamos mucho el tema de la calidad. (...) Cuando nos pongamos de acuerdo en cómo es un buen docente, que sepa lo que pasa en el mundo, que sea capaz de transmitir conocimientos a los chicos, que sea un referente dentro del aula, tenemos que coordinar cómo se hace esa actualización. Y esto tiene que estar reflejado de alguna manera en el salario (...) los que hacen un esfuerzo para mejorar ven reflejado ese esfuerzo en el salario” (Página 12, 12/1/2011).

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. Tales ‘estímulos externos’ operarían como un factor relevante en el mejoramiento del trabajo docente” (Imen, 2007). La formación docente impulsada desde la reforma educativa neoliberal fue significada por la docencia como una presión para poder seguir permaneciendo en el sistema educativo. Hacia el final de la década, términos como reconversión, acreditación, retitulación, ya habían producido un fuerte impacto entre los docentes, situando a la capacitación como “uno de los modos de no quedar afuera, tanto en sentido material (por la exigencia de nuevas credenciales para el puesto de trabajo) como simbólico (para estar a tono con las transformaciones)” (Birgin, 1999:118). La capacitación terminó convirtiéndose en una necesidad para la conservación del puesto de trabajo, lo que, a su vez, “se volvió un negocio muy rentable de particulares y asociaciones mediante nuevas publicaciones, carreras complementarias y cursos de posgrado, en un mercado poco regulado y favorable a la realización de negociados varios”.

La consolidación de gobiernos de nuevo signo a principios del siglo XXI significó para la región una nueva etapa en términos de disputa con el consenso reformista de la década de los años ‘90. La recuperación del rol del Estado y la implementación de políticas públicas orientadas a garantizar la inclusión social y educativa, marcaron un cambio de rumbo aunque en un escenario de persistencia de muchos problemas históricos, principalmente la fragmentación educativa⁹². La Ley de Educación Nacional (LEN) sancionada en el año 2006 estableció que “la formación docente tiene la finalidad de preparar profesionales capaces de enseñar, generar y transmitir los conocimientos y valores necesarios para la formación integral de las personas, el desarrollo nacional y la construcción de una sociedad más justa. Promueve la construcción de una identidad docente basada en la autonomía profesional, el vínculo con la cultura y la sociedad contemporánea, el trabajo en equipo, el compromiso con la igualdad y la confianza en las posibilidades de aprendizaje de los/las alumnos/as” (Art. 71º). Entre los objetivos de la política de formación docente a nivel nacional, en la LEN se destaca el de “jerarquizar y revalorizar la formación docente como factor clave del mejoramiento de la calidad de la educación”. También se determinó que todas las carreras de formación inicial de los docentes deberán durar, al menos, cuatro años (ya que muchas ofertas formativas duraban dos años y medio), lo que homologó el título docente de grado al de una licenciatura, posibilitando el acceso de los docentes a posgrados universitarios.

En función de lo establecido en la LEN, se creó el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) como organismo regulador en el ámbito nacional responsable de planificar y ejecutar políticas de articulación del sistema de formación docente inicial y continua; impulsar políticas de fortalecimiento de las relacio-

92/ La “fragmentación educativa” aquí planteada refiere a la idea de la configuración de un sistema educativo que mantiene condiciones de desigualdad y mecanismos de selección, que se ven reforzados por las disparidades que presentan las distintas jurisdicciones/provincias en el avance de sus respectivas políticas públicas en educación.

nes entre el sistema de formación docente y el resto de los niveles del sistema educativo y resguardar el cumplimiento de las regulaciones que orientan el sistema de formación docente. De este modo, la creación del INFD implicó la progresiva consolidación de una nueva institucionalidad del sector en el marco de una construcción federal: cuenta con la asistencia y el asesoramiento de un Consejo Consultivo integrado por representantes del Ministerio de Educación nacional, del Consejo Federal de Educación, del Consejo de Universidades, del sector gremial, de la educación de gestión privada y del ámbito académico.

El cambio de gobierno en diciembre de 2015, trajo aparejadas ciertas transformaciones que se inscriben entre las tendencias privatizadoras de y en la formación docente que hoy pueden reconocerse en Argentina: la nacionalización y federalización de la pedagogía del liderazgo y el emprendedorismo; la subordinación de las políticas de formación docente a las políticas de evaluación de la calidad y el establecimiento de nuevas regulaciones para la formación y el trabajo docente. Estas tendencias que analizamos en el presente capítulo, se expresan en los siguientes aspectos:

Aquello que el gobierno de la alianza PRO-Cambiamos impulsó (e impulsa) en sus diferentes mandatos al frente del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y otras jurisdicciones del país, se ha expandido y afianzado en el territorio nacional a partir del triunfo electoral.

Diferentes jurisdicciones de la Argentina vienen impulsando procesos de reforma de sus sistemas de formación docente que alteran los modos en los que históricamente se han organizado.

Las propuestas de reordenamiento del sistema formador, tanto en las jurisdicciones como a nivel nacional, se despliegan sin la participación efectiva de los docentes y sus organizaciones gremiales.

Asistimos a procesos de desplazamiento de los saberes que las y los trabajadores de la educación construyen en los espacios de formación y trabajo, frente al avance de una pedagogía del liderazgo y el emprendedorismo que las y los interpela en tanto individuos y no como parte de un colectivo.

La reconfiguración contemporánea del campo educativo y pedagógico cristaliza la participación y protagonismo de actores del sector privado, que movilizan con relativo éxito asociaciones en torno a la calidad y el cambio en educación con el lugar de la formación docente en estos procesos. La interpelación a cierta idea de cambio y futuro se expresa, en gran medida, desde posiciones que exacerban la racionalidad neoliberal en tanto “auto-explotación” de los sujetos.

4.1. La nacionalización y federalización de la pedagogía del liderazgo y el emprendedorismo

En términos de la estructuración general que asume la formación docente en Argentina, ésta puede ser inicial o continua (en ejercicio); de grado o de

posgrado y desarrollarse en Institutos Superiores de Formación Docente o en Universidades; o en otro tipo de instituciones (sindicatos, fundaciones), principalmente en los trayectos de formación continua o en ejercicio. En general, la formación docente para el nivel inicial y primario y las modalidades educativas (rural, especial, intercultural bilingüe, etc.), se concentran en los institutos superiores de formación docente (ISFD); en cambio, la formación para el nivel secundario y superior tiene lugar tanto en los ISFD como en las universidades. De acuerdo al informe de la Campaña Argentina por el Derecho a la Educación (CADE, 2017) la oferta de formación docente en institutos superiores se despliega en un total de 1.296 instituciones (año 2015). Su matrícula, para el mismo año, alcanzaba los 497.354 alumnos, el 92% de los cuales eran de grado y el resto de posgrado⁹³. Cuatro de cada cinco estudiantes de formación docente están inscriptos en institutos superiores, mientras que el 20% restante lo está en alguna de las ochenta universidades (públicas y privadas) que tienen ofertas de profesorado o licenciaturas en enseñanza.

Para este complejo sistema formador se definen hoy las políticas públicas, muchas de las cuales se orientan en base a los principios de la llamada Nueva Gestión Pública (NGP) y el liderazgo educativo. De la mano de la NGP, en los últimos años ha comenzado a divulgarse una concepción de la dirección escolar centrada en el liderazgo. En su versión heterodoxa, como si de un gestor de empresa privada se tratara, el director contaría con mayores competencias para administrar los recursos públicos, conseguir financiación externa, evaluar el rendimiento del personal y promover proyectos institucionales de diverso orden. Un ejemplo claro de la divulgación del paradigma de la NGP en el campo de la formación docente es el programa Líderes en Acción.

En Argentina, la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés lleva adelante (desde el año 2010) el programa Directores: Líderes en Acción (DLA), cuya misión es “contribuir a mejorar la calidad y equidad de la educación en Argentina”. Aspira a que los directores que participen del programa “se conviertan en agentes estratégicos de cambio y mejora de la calidad educativa, a través de su profesionalismo y convicción, formando comunidades profesionales de aprendizaje y tejiendo redes entre su escuela y la comunidad”.

El programa nace en el año 2010 creado por la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés, es financiado por el Deutsche Bank Americas Foundation⁹⁴ y está dirigido a directores de escuelas públicas y privadas de todos los niveles educativos. Algunas de las temáticas sobre las que se trabajan son: equipos de trabajo, liderazgo educativo, el trabajo en aulas heterogéneas, didáctica de las matemáticas desde el rol del director, observación de clases, resolución del conflicto escolar, las tecnologías en la escuela, neurociencias y cli-

93/ Se advierte un intenso crecimiento en la matrícula desde 2010, en un orden de 165 mil alumnos, lo que equivale a un incremento del 43% total, lo que contrasta con la evolución de la oferta que fue moderada, ya que la cantidad de instituciones creció sólo 7% en este mismo período (CADE, 2018).

94/ De acuerdo con el sitio web del programa, son auspiciantes del programa: Gobierno de la Provincia de Salta, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Deutsche Bank, Organización Román, Fundación por Pilar, CIPPEC, Dibuja una Sonrisa y Proyecto Educar 2050.

ma escolar, evaluación de los aprendizajes, análisis y reflexión de la práctica, y mejora escolar. Desde 2010 hasta marzo de 2015, han participado más de 500 directores de la Ciudad de Buenos Aires, Formosa, San Juan, Corrientes, Córdoba, Misiones, Tucumán, Santiago del Estero, Salta, Chaco y el distrito de Pilar. En las primeras ediciones se trabajó con directores de nivel primario del norte del país y con directores de Tres Isletas, Provincia de Chaco. Esta experiencia fue retratada por el diario La Nación⁹⁵, en una nota del mes de septiembre de 2013 titulada Convertir maestros en líderes de acción. Educar 2050 acompaña y capacita a docentes de zonas postergadas. La “capacitación” comenzó en 2011, trayendo durante siete días a Buenos Aires a 40 directores “de lugares muy inhóspitos y necesitados del Impenetrable”. Luego, se continuó a distancia con una formación a cargo de un equipo de la Universidad de San Andrés, “acompañando y conteniendo a los directores”. De acuerdo a testimonios del coordinador del programa al diario, “a los directores, además, los capacitamos en gestión y liderazgo, dándoles herramientas para que puedan convertirse en verdaderos líderes y hagan un efecto cascada en sus comunidad⁹⁶”.

En 2011, además del financiamiento de la Fundación del Deutsche Bank, se incorporó la ONG Dibujá una Sonrisa. Para la selección del distrito de las escuelas participantes, se trabajó con el Proyecto Educar 2050. En 2012, la Fundación por Pilar solicitó financiar el programa para que se lleve a cabo en la totalidad de las escuelas secundarias de gestión estatal de Pilar. Si bien la obligatoriedad se percibía desde el equipo de UdeSA como un factor que podía disminuir la probabilidad de éxito del programa, “se decidió aceptar las nuevas condiciones y avanzar de acuerdo a las demandas reconocidas por la Fundación y la Jefatura Distrital”. En el primer grupo, se capacitó a 50 directores de nivel secundario de Pilar. El programa se estructuró en los módulos preexistentes de DLA, pero su contenido se ajustó para adaptarlo al nivel medio. Al año siguiente se mantuvo el modelo de obligatoriedad de asistencia de todo el distrito. En esta oportunidad, se llevó a cabo una instancia de formación presencial a los directores, quienes además fueron acompañados por un docente de su institución para ser capacitados en el área de matemática. El tercer año del grupo de Pilar, en 2014, se optó por un cambio de estrategia. De acuerdo al “interés y el compromiso demostrado en los años anteriores”, se seleccionaron 15 escuelas que fueron invitadas a participar, sin carácter de obligatoriedad.

95/ <http://www.lanacion.com.ar/1622331-convertir-maestros-en-lideres-de-accion>

96/ Junto a Fundación por Pilar, se realizó el programa con directores de nivel secundario del partido de Pilar, Provincia de Buenos Aires. En octubre de 2012, a pedido del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, se llevó a cabo la primera de las 5 cohortes. En el año 2010, DLA contactó a varias instituciones educativas privadas y ONGs para lograr identificar “directores con alto potencial para la mejora en escuelas primarias en zonas de vulnerabilidad”. Estas instituciones fueron: Colegio Moorlands, Cruzada Argentina, CIP-PEC, Escuelas del Bicentenario, APAER, Educar2050, Fundación Las Tunas, Fundación Nordelta, Escuela Nuestra Señora de la Paz y Help Argentina. Se envió una invitación y una solicitud de inscripción a cerca de 80 directores sugeridos por las organizaciones y fueron aceptados finalmente 56 de ellos provenientes de provincias de Buenos Aires (9), San Juan (1), Salta (1), Corrientes (4), Córdoba (1), Misiones (2), Tucumán (6), Santiago del Estero (4), Chaco (16), Formosa (12). Para su selección, se consideraron los siguientes criterios: a. Ser director/a de una escuela primaria pública o privada con subvención estatal del norte del país y a las que asistan al menos 75 alumnos. b. Tener entre 30 y 55 años de edad. C. Ser un director/a responsable en su rol, motivado/a en su tarea y con ganas de capacitarse en temas de liderazgo y mejora escolar.

En el año 2012, la Universidad de San Andrés ganó una licitación del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, lo que resultó en un acuerdo con el área de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires para la capacitación de un grupo de directores de Nivel Primario de escuelas de gestión estatal. A través de otras licitaciones y acuerdos, se llegó a incluir en el programa a un número muy cercano al universo de directores de escuela primaria estatal de la CABA. La capacitación que ofrece DLA se compone de diversas instancias. En primer lugar, se realiza una capacitación presencial. Durante la misma los directores se ausentan de sus escuelas, ya que se trata de jornadas de 8 o más horas de duración. El programa se propone que los directores se alejen por unos días de la gestión cotidiana para tener un espacio de reflexión profunda sobre su práctica, su rol de liderazgo y los desafíos de la educación en general⁹⁷.

Experiencias similares se han llevado adelante en otras jurisdicciones, como la provincia de Córdoba, de la mano de la Fundación Córdoba Mejora. El Programa de Formación para Líderes educativos se propone “brindar capacitación en gestión y liderazgo para la mejora de la calidad educativa. A través del programa, los empresarios (mentores) conforman Consejos Consultivos, desde donde dicen acompañar a “líderes de comunidades educativas y generan acciones de intercambio entre escuelas y empresas”. Cada uno de estos Consejos, “acompañan” a una escuela pública y, principalmente, mantienen encuentros con los directores.

Como señaláramos, el emprendedorismo constituye un modo particular de apropiación de los principios de la NGP en el campo educativo. Por varias razones, consideramos que la inclusión del emprendedorismo constituye una tendencia privatizadora de (y en) el campo educativo que forma parte de la agenda hegemónica global y que, al menos en Argentina, ha ganado terreno en los últimos años. Con todo, las condiciones de posibilidad de su difusión deben buscarse –al menos en parte– en las transformaciones más amplias del sector que se viene teniendo a nivel nacional. Según el Global Entrepreneurship Monitor (GEM), en la Argentina, en 2013, la Tasa de Actividad Emprendedora en etapa temprana (individuos involucrados en empresas nacientes, de hasta tres meses de vida y en empresas nuevas, de tres meses a 42 meses) fue de 15,9 %. Para tener un panorama más completo, hay que sumar la tasa de dueños de empresas establecidas, que alcanzó el 9,6% de la población.

El Global Entrepreneurship Monitor (GEM) es una investigación que se realiza

97/ En el año 2015 la UDESA presentó un informe de investigación sobre el programa que contó con el financiamiento de la Fundación Román. El documento ofrece una breve descripción del programa, explicita los objetivos de la investigación y las decisiones metodológicas que se tomaron. Luego, el informe se divide en ocho capítulos. El primero presenta una síntesis de la bibliografía internacional “respecto de lo que se sabe acerca de las capacidades que un director de escuela necesita para cumplir con su tarea en forma eficaz, y las distintas maneras en que estas capacidades pueden ser adquiridas”. Los capítulos dos y tres abordan los antecedentes y la historia del programa “Directores: Líderes en Acción” y una descripción más detallada del mismo. Los capítulos que siguen presentan los resultados del programa, organizados en términos de las capacidades que tuvo el programa para cumplir con los distintos objetivos que se propuso. En el capítulo siete se analizan las valoraciones y sugerencias acerca del programa expresadas por los directores participantes del mismo. En el capítulo ocho se ofrecen las conclusiones del informe.

desde 1999 en todo el mundo para evaluar el aporte del emprendedorismo al crecimiento de la economía. Este elabora un índice, “Actividad Emprendedora Total (TEA)”, que mide el porcentaje de adultos (edades 18 -64) que son emprendedores nacies (potenciales) o nuevos emprendedores. En Argentina, el Centro de Entrepreneurship del IAE Business School es el encargado del capítulo local. Dicha encuesta define como emprendedor a aquel individuo que está en el proceso de abrir un nuevo negocio (es decir, que ha estado involucrado en ello en los últimos 12 meses) o es dueño de una firma con una antigüedad menor a 3,5 años (42 meses). Según este informe, América Latina y Asia Oriental aparecen como las regiones con más actividad emprendedora con tasas cercanas al 17%, mientras que en el resto del mundo desarrollado, dicha tasa es de aproximadamente el 6%.

En este escenario, el estímulo al emprendedorismo forma parte de las recomendaciones de diversos organismos de crédito, así como también de políticas públicas que tanto a nivel nacional como subnacional se proponen formar a los jóvenes en la construcción de proyectos propios asociados a la lógica del mercado. En una entrevista concedida a Infobae, la actual Secretaria de Innovación y Calidad Educativa del Ministerio de Educación de la Nación (anteriormente Directora de Planeamiento Educativo de la CABA) Mercedes Miguel afirmó: “Los sistemas educativos no están reaccionado a la velocidad del cambio que está sucediendo en las economías globalizadas. (...) Si no cambiamos rápidamente el rumbo de hacia dónde estamos formando nuestros recursos humanos, vamos a tener jóvenes que van a egresar de una escuela secundaria para ingresar a un mercado laboral que no los va a necesitar. Van a ser excluidos de la sociedad”.

La Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa (ACDE) dedicó un número de su revista, en diciembre de 2012, a desarrollar algunas ideas que la organización plantea en torno al emprendedorismo educativo. Bajo el título “Emprendedorismo en educación: la asignatura pendiente”, la publicación desarrollada recupera la experiencia impulsada por la empresa Momento Cero en Chile, dedicada a “generar entornos y educación para el emprendimiento en colegios y liceos”. Esta iniciativa considera el emprendimiento como “una actitud de vida que se puede educar fomentando el espíritu emprendedor que todas las personas tenemos” y cita para esto una serie de estudios que avanzan en la fundamentación de relaciones correlativas entre educación emprendedora y futuro desempeño laboral de los beneficiarios en cuanto a la tasa de creación de empresas que formarán en el futuro. En esta iniciativa confluyen recursos públicos y privados, aunque a entender de ACDE la preocupación estatal chilena por el emprendimiento es aún débil. Por esta razón, exhortó al Ministerio de Educación a plantear “una postura más clara” e incluir el emprendimiento entre las asignaturas obligatorias. Dentro de este escenario, el ámbito privado juega con ventaja. Según una publicación de ACDE, los privados “ven y entienden cómo funciona una empresa con espíritu emprendedor. Nuestra gente tiene iniciativa, está alegre en su trabajo, son proactivos, eficientes y eficaces. Predicamos con el ejemplo”.

En la experiencia chilena el espíritu emprendedor constituye una competencia a desarrollar, principalmente en los jóvenes, que guarda relación con otras competencias asociadas: motivación por el logro, identificación de nuevas oportunidades, iniciativa, innovación/creatividad, planificación y organización, autoconcepto positivo, capacidad de asumir riesgos, flexibilidad, perseverancia, disciplina, autoconocimiento, liderazgo, ética. La innovación, entendida como un agregado de valor, constituye el punto de llegada a partir de un proceso de emprendimiento. Ahora bien, esta perspectiva sobre los sujetos expresa también una mirada más amplia de la sociedad: “cuando tengamos una sociedad emprendedora, que no tenga aversión al riesgo, que tolere la frustración, que tome el fracaso como instancia de aprendizaje y no como un estigma para no intentar nunca más nada; recién ahí, esa base emprendedora, comenzará a aspirar a innovar. Independiente que la tasa de fracasos siga siendo muy superior a la de éxitos, tendremos muchos más intentos”. El emprendizaje – neologismo que combina emprender y aprender– se propone generar en estudiantes y cuerpo docente la capacidad de aprender a emprender, para que conciban la posibilidad de generar un trabajo por sí mismos. Ya no el Estado, ya no el sector productivo: los jóvenes, “no tienen que estar tan pendientes de ingresar al trabajo que otros generen”, de acuerdo con la mirada de la funcionaria entrevistada.

Los programas de este tipo apelan a la construcción de una idea de liderazgo que alude a características personales o grupales como marcas desde las cuales pensar el trabajo de enseñar: docentes innovadores, emprendedores, entusiastas, comprometidos. Los modos de interpelar a la docencia se deslizan hacia rasgos de personalidad construidos en un nivel de generalidad que bien podría caberle a cualquier trabajo. Este modo de construir sentido en torno a la formación y el trabajo de enseñar se orienta a la formación de una subjetividad individual que a la par que diluye una posición de responsabilidad del Estado en relación a la formación docente y de los maestros como agentes estatales, desplaza la centralidad los procesos de enseñanza y aprendizaje.

4.2. La subordinación de las políticas de formación docente a las políticas de evaluación de la calidad

Otra tendencia asociada a la privatización en la educación en el campo de la formación docente se presenta en estrecha vinculación con los problemas que se asocian a la calidad de la educación a partir de los resultados en las pruebas estandarizadas de medición (Feldfeber, 2018). Las propuestas de política que promueven organismos internacionales tales como el Banco Mundial y “think tanks” como, por ejemplo, el Diálogo Interamericano⁹⁸, colocan al sector docente como el principal responsable por los bajos resultados en las diversas

98/ La Comisión para la Educación de Calidad para Todos, iniciativa del Diálogo Interamericano, presentó en el año 2016 el informe “Construyendo una educación de calidad: un pacto con el futuro de América Latina”. En base a los resultados de las mediciones estandarizadas el documento destaca, al igual que el informe del Banco Mundial del año 2014, que los niños, las niñas y las y los jóvenes de América Latina no están aprendiendo a niveles aceptables y que la docencia en la región se caracteriza por bajos niveles de conocimiento, prácticas pedagógicas poco efectivas y serios problemas de motivación y gestión.

pruebas estandarizadas. Y son los resultados en las pruebas PISA de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) la evidencia presentada por el Banco Mundial (2014) para afirmar que: “en la actualidad, ningún cuerpo docente de la región (con la posible excepción de Cuba) puede considerarse de alta calidad en comparación con los parámetros mundiales”⁹⁹. En el mismo informe del Banco Mundial se sostiene que “toda la evidencia disponible indica que la calidad de los profesores de América Latina y el Caribe es la limitación más importante al avance de la región hacia sistemas educativos de calidad internacional. Los estándares poco exigentes para el ingreso a la docencia; los candidatos de baja calidad; los salarios, los ascensos y la seguridad del empleo desvinculados del desempeño y un liderazgo deficiente en las escuelas, han producido un escaso profesionalismo en el aula y magros resultados educativos”.

La OCDE, a través de sus instrumentos, y desde una perspectiva centrada en la formación de competencias para un mercado globalizado, ha contribuido a reforzar las sospechas sobre el sector docente. En efecto, a partir de la difusión de los resultados de PISA y la comparación con los países que figuran en los primeros puestos del ranking y de los resultados sobre los entornos de enseñanza y aprendizaje de TALIS (Teaching and Learning International Survey) las y los docentes fueron colocados bajo el foco de la calidad. Sorensen y Robertson (en prensa) sostienen que el argumento central que orienta esta perspectiva de los organismos internacionales, como la OCDE, es que los docentes pueden, y deben, jugar un papel importante en el desarrollo del “capital humano” (los estudiantes) necesario para la economía global del conocimiento, pero la organización del trabajo docente atenta contra esto. Para entender cómo resolver esta problemática, propone centrarse en la figura del “docente de calidad”.

La rendición de cuentas y la performatividad, que permiten evaluar el desempeño del “docente de calidad” y la productividad, promueven un tipo de subjetividad directamente asociada a los sistemas de reconocimiento que se nos ofrecen: exitoso, promedio o ineficaz en las actividades desempeñadas. Y como resultado de lo anterior, asumir la responsabilidad de trabajar en nosotros mismos, de mejorar, de volvernos mejores. Se trata de una tecnología muy poderosa que trabaja profundamente a nivel subjetivo en términos del modo en que reflexionamos sobre nosotros mismos (docentes como meros productores de desempeños) y valoramos a los demás (Ball, 2003; 2015).

“Estamos en la era del número. Tenemos una gran reverencia y fijación por el número. Queremos representar y capturar casi todo en términos numéricos y los usamos para monitorear nuestras vidas” afirma Ball (2015). Uno de los rasgos que asumen los procesos de performatividad se vinculan con la subordinación de los procesos de formación a los resultados de pruebas estandarizadas de evaluación de la calidad educativa. Las políticas actuales constituyen una evidencia de estos rasgos en el caso argentino.

^{99/} A pesar de que en el informe del Banco se reconoce que son escasos los estudios destinados a conocer cuánto saben los profesores latinoamericanos sobre los temas que enseñan, igualmente se señala que los trabajos existentes muestran una desconexión entre los títulos de las y los profesores y sus habilidades cognitivas.

Si bien la preocupación por la evaluación en el sistema educativo no es nueva en Argentina, podría pensarse que en el transcurso de los últimos años la difusión de los resultados en las pruebas estandarizadas busca constituirse en un mecanismo de control y disciplinamiento de la fuerza de trabajo docente¹⁰⁰. La divulgación de diferentes pruebas en medios nacionales (principalmente los Operativos “Enseñar” y “Aprender”¹⁰¹) se asientan en un contexto de fuerte sospecha respecto de las capacidades de los maestros y la calidad de su formación.

En Argentina, la centralidad que adquieren las políticas de evaluación en el gobierno actual se asienta no sólo en la asignación de mayores partidas presupuestarias (tal como se evidencia en el segundo capítulo de este informe) sino también en el reconocimiento que se le otorga en diferentes instrumentos legales. El Consejo Federal de Educación, reunido en Purmamarca el 12 de febrero de 2016 (a menos de dos meses del triunfo de la coalición Cambiemos a nivel nacional¹⁰²), definió las bases para llevar adelante una “revolución educativa”, y entre las acciones conducentes a lograr una educación de calidad, propuso: promover procesos de evaluaciones anuales en la educación primaria y secundaria para obtener diagnósticos precisos que nos permitan mejorar el aprendizaje de los estudiantes. (...) Creemos necesario afianzar las bases de una revolución educativa cuyo vértice es la escuela, donde de gesta el futuro del futuro. Para ello, es indispensable implementar acciones conducentes a un aprendizaje continuo para lo cual se requieren procesos sistemáticos de evaluación...”. Para ello, se propuso que el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación impulse la creación del Instituto de Evaluación de la Calidad y Equidad Educativa¹⁰³.

La difusión de los resultados de estos operativos de evaluación Enseñar y Aprender, estuvieron acompañados por diferentes intervenciones de funcionarios del gobierno nacional sumamente críticas respecto de la situación de la formación docente en el país. En este sentido, el ministro de Educación de

100/ Al respecto ver Lundgren (2013) quien analiza el desarrollo de las pruebas estandarizadas como instrumento político de gobernanza.

101/ Dichos operativos se describen de manera pormenorizada en el capítulo 5 de esta publicación.

102/ La Declaración de Purmamarca fue la primera acción pública de carácter nacional del gobierno de Cambiemos, y convocó al Ministro de Educación y Deportes de la Nación, los veinticuatro ministros de educación provinciales y representantes del Consejo de Universidades.

103/ El Plan Argentina Enseña y Aprende (Res. CFE 285/16) presenta los ejes y objetivos educativos prioritarios para el período 2016- 2021 en el marco de los principios y los fines de la política educativa establecidos en la Ley de Educación Nacional 26.206/06. Para ello, establece los como ejes centrales el aprendizaje de saberes y capacidades fundamentales; la formación docente, el desarrollo profesional y enseñanza de calidad; planificación y gestión educativa y comunidad educativa integrada. La cuestión de la formación docente como asunto de política pública aparece también en el Plan Nacional de Formación Docente 2016-2021 (Res. CFE 286/16), orientado a trabajar junto con los ministerios de Educación de las 24 jurisdicciones en la mejora sistémica de la formación docente inicial y continua, como medio para asegurar el aprendizaje de los conocimientos y las capacidades indispensables para el desarrollo integral de todos los niños, niñas, jóvenes y adultos en la Argentina. El documento se propone formar docentes “sólidos, críticos y motivados” que tengan las capacidades que requiere la sociedad del futuro y enuncia tres objetivos primordiales que deben regir la política educativa en el período 2016-2021: mejorar la calidad de la formación docente inicial; garantizar la cantidad necesaria de docentes con la titulación requerida; y mejorar las prácticas de los equipos directivos y docentes en ejercicio. Sin embargo, ninguno de estos objetivos estuvo acompañado de propuestas de medidas concretas para su cumplimiento.

la Nación, Alejandro Finocchiaro, dijo que “Argentina tiene docentes del siglo XX para alumnos del siglo XXI”. Se asume, en estas intervenciones, que la divulgación de esos resultados favorecería la transparencia en el manejo de la información; una información con la que supuestamente no se contaba. La Secretaria de Evaluación Educativa del Ministerio de Educación de la Nación, Elena Duro, en declaraciones al diario Clarín del 31 de octubre de 2017, el mismo día que se ponía en marcha el operativo Enseñar, señaló: “El objetivo es brindar información al sistema y saber dónde estamos parados en términos de formación de docentes. Esto es información con la que no contábamos y que nos va a permitir hacer políticas de formación docente inicial y de formación continua”. De este modo se establece con claridad la subordinación de la formación docente a las políticas de evaluación de la calidad, que se reducen a la medición estandarizada de resultados cuantificables.

4.3 Los cambios en las regulaciones para la formación docente

Desde su creación y durante casi 10 años, el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) se ha consolidado como un actor clave en la construcción de modos de regulación de la formación docente, disputando sentido con muchos de los postulados principales del discurso de la profesionalización docente, en pos de la perspectiva del denominado desarrollo profesional. Hasta el año 2015 se ha asistido a un crecimiento y difusión inéditos de propuestas de formación docente gratuitas, sostenidas desde el presupuesto público e impulsadas en el marco de acuerdos federales con otros actores del sistema, como institutos de formación docente, universidades nacionales y sindicatos docentes. En 2012 el CFE creó el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente (188/12) y al año siguiente se dio inicio al Programa Nacional de Formación Permanente “Nuestra Escuela” en coordinación con los 5 sindicatos docentes de representación nacional, las 51 universidades nacionales públicas los institutos de formación docente de todo el país. En ese marco, se proponía ofrecer formación en ejercicio, gratuita, institucional y universal a partir de dos componentes: el institucional y el de formación específica. El primero comenzó en 2014 y abarcó alrededor de 40 mil escuelas de todo el país, involucró a muy diversos actores del sistema, debía tener tres años de duración y se desarrolló en jornadas obligatorias y en ejercicio. El segundo componente promovió la firma de convenios con las universidades, institutos y sindicatos para el desarrollo de 13 postítulos, que abarcaban temáticas de Derechos Humanos Educación y TIC, Políticas Socioeducativas, entre otros; y 23 cursos nacionales sobre diversas temáticas. La creación del programa constituyó uno de los principales hitos en materia de formación docente de los últimos años, entre otras cuestiones por su carácter federal. Con todas las complejidades, límites y señalamientos que le podrían caber; se trató de una política educativa nacida en la celebración de acuerdos entre diferentes actores del sistema educativo en el espacio de deliberación privilegiado a nivel federal como el Consejo Federal de Educación y la Mesa Federal del INFD.

La creación del Programa Nacional de Formación Permanente y en Ejercicio

“Nuestra Escuela” buscó materializar el derecho a la formación permanente, gratuita, universal y en ejercicio de todos los docentes del país. Este programa fue una respuesta del Estado frente a una reivindicación histórica del colectivo docente, a la vez que un instrumento para contribuir a generar las condiciones para alcanzar las metas que se propuso el país en términos de política educativa. En procura de ello, “Nuestra Escuela” fue aprobado unánimemente por el Consejo Federal de Educación (organismo que reúne a todos los ministros de educación de nuestro país), y refrendado en el acuerdo paritario suscripto por todos los sindicatos docentes con representación nacional, entre los que se encuentra CTERA, la organización que nuclea a la mayor cantidad de docentes de todo el país.

Las diferentes líneas de trabajo del programa Nuestra Escuela han sido objeto de una profunda reorientación a partir del cambio de gobierno nacional. Esta reorientación conlleva el avance del sector privado a través de la tercerización de la formación docente hasta entonces principalmente financiada y sostenida desde ámbitos públicos. Tanto desde el INFD como más ampliamente desde el Ministerio de Educación de la Nación, se vienen convocando a diversos actores del mundo privado, empresarial y del campo de las fundaciones, que cobran cada vez más protagonismo en las diferentes mesas de discusión.

Este proceso de tercerización presenta, como mínimo, dos aspectos centrales para analizar: en primer término, el Estado toma a su cargo la formación en ejercicio o posinicial y, a la vez, deja abierta la posibilidad a la iniciativa privada para ofrecer determinadas propuestas de capacitación que, en el marco de los formatos reconocidos, introducen criterios y perspectivas que no siempre se inscriben en el campo de los derechos, sino, por el contrario, fomentan y afianzan la perspectiva meritocrática bajo de la idea de la educación como un “servicio” y la formación como instancia individual. Segundo, las propuestas de formación privada, tal como ha ocurrido en diversos momentos en la historia, son financiadas en su mayoría por los propios trabajadores/as de la educación, sufriendo no sólo una afectación salarial, sino también una precarización laboral, dado que, en su mayoría, la formación/capacitación se realiza fuera de las horas reconocidas laboralmente. Este proceso de mercantilización del conocimiento ligado a los criterios meritocráticos abre un campo propicio dentro del espacio público para que las empresas y las ONG´s realicen negocios y obtengan lucro con la “capacitación”.

A partir del año 2016, el INFD ofreció a los docentes participantes del PNFP en su componente institucional, el abordaje de una temática única, limitada a un aspecto metodológico de la enseñanza, desestimándose la profundización sobre la comprensión de los contextos políticos sociales y la autoevaluación institucional. La descontextualización del análisis y la fragmentación de la reflexión colectiva fue una cuestión seriamente observada por los sindicatos docentes que vienen formando parte de la Mesa Técnica de Formación Docente, establecida en el marco de la Paritaria Nacional Docente. Hasta que a poco tiempo de la asunción del Gobierno actual se desactivó de manera unilateral, pese a los

fuertes reclamos de los sindicatos.

Con la llegada del gobierno actual, las principales instituciones perjudicadas fueron las organizaciones sindicales, las universidades y los institutos de formación, las cuales ya no pudieron presentarse para la realización de cursos en el marco del Componente específico (componente 2). A su vez, durante la última semana de diciembre de 2016, el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación dispuso y aprobó –sin convocar a la Mesa Técnica de Formación Docente– un conjunto de resoluciones¹⁰⁴ que modificaban considerablemente el régimen de cursada de los 14 postítulos nacionales, virtuales y gratuitos del PNFP: no permitían que se cursaran dos postítulos simultáneamente, ni que se recursaran módulos inconclusos o reprobados. Se establecía, además, el cierre definitivo de todas las aulas virtuales al 30 de diciembre de 2017. Según datos del propio INFD, como consecuencia de estas resoluciones aproximadamente el 90% de los maestros, maestras y profesores de todas las escuelas del país no podrían concluir los programas de formación en que se habían inscrito. Las fuertes acciones de resistencia llevadas a cabo por los/as trabajadores/as y los sindicatos docentes frente a estas medidas, lograron que el Gobierno dé marcha atrás, revirtiéndose la situación.

Este breve recorrido por la situación del programa Nuestra Escuela condensa muchos de los problemas que este informe de investigación viene advirtiendo en materia de privatización de y en la formación docente: el vaciamiento progresivo de las capacidades institucionales laboriosamente construidas tanto a nivel nacional como jurisdiccional, el desfinanciamiento de proyectos, desmantelamiento de equipos de trabajo, el debilitamiento de los mecanismos de consulta, deliberación y participación real de los diferentes actores del sistema educativo en la definición de las políticas educativas del sector, entre otros.

En la actualidad, el PNFP se encuentra virtualmente desmantelado, y fue reemplazado por el Programa de Formación Situada, que se planteó como una propuesta específica vinculada con la formación docente en ejercicio en el marco del Plan de Acción (2016-2021) “Argentina Enseña y Aprende” del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación. A través del INFD el programa expresa que su objetivo fundamental es “la mejora sistémica de la formación docente inicial y continua, como medio para asegurar el aprendizaje de los conocimientos y las capacidades indispensables para el desarrollo integral de todos los niños, niñas, jóvenes y adultos de la Argentina” (Res. 286/2016).

A partir de la construcción de un diagnóstico de dispersión y superposición de la formación permanente en nuestro país, y la poca articulación de los cursos nacionales con el nivel de las prácticas pedagógicas (y, en consecuencia el “bajo impacto” en la mejora de los aprendizajes en las aulas), el INFD propuso, entre otras acciones, promover la formación situada en términos de un conjunto articulado de acciones orientadas a la mejora de los saberes y capacidades que se esperan de la educación obligatoria. La Resolución 286/16 establece

104/ Resoluciones 2546, 2548 y 2555.

que este plan de formación situada se implementará en forma de ciclos de formación continua, gratuitos y en ejercicio con el propósito de constituirse en una oportunidad concreta de desarrollo profesional para todos los docentes y directivos. Un acompañamiento “en territorio” a través de la utilización de “protocolos” elaborados por el INFD que promuevan la reflexión colectiva y se encaminen hacia la conformación de acuerdos institucionales en relación con los objetivos propuestos. Dicha implementación deberá surgir del trabajo articulado entre el ministerio nacional y los ministerios provinciales.

Si bien la propuesta de una formación docente situada se presentó como una continuidad del PNFP, es posible advertir en esta resignificación una tergiversación del sentido de la formación permanente entendida como dimensión constitutiva del puesto de trabajo. En palabras de Alejandra Birgin: “la recuperación de las pedagogías, de las culturas, y de las políticas como una trilogía que nos permite pensar de otro modo la formación docente es clave. La vuelta que le está dando el INFD ahora al PNFP va en sentido contrario: corre a la pedagogía y pone en el centro a la instrumentalización de la tarea. Desplaza discusiones claves para entender la época (¿cómo enseñar sin pensar las coordenadas que nos atraviesan?) y la reemplaza por una formación que, aunque se llama a sí misma ‘situada’, es homogénea para todo el país” (Birgin, 2018). Paradójicamente, la Formación Situada “des-sitúa” a los maestros de las condiciones que hacen posible la construcción de miradas y prácticas ancladas en territorio, atravesadas por dinámicas políticas, sociales, económicas y culturales que se inscriben en procesos epocales de más larga duración y extensión que la inmediatez del cotidiano del aula; o que, en todo caso, se expresan siempre en el aula en procesos mucho más complejos. Constituye una propuesta homogeneizadora enfocada en la adquisición de saberes instrumentales, que desacredita saberes y experiencias adquiridas y constitutivas de las prácticas pedagógicas de los maestros” (Birgin, 2018).

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) fue una de las jurisdicciones pioneras en contar con un espacio de formación y capacitación docente propio. Creada en 1980, la Escuela de Capacitación y transformada luego en un Centro de Pedagogías Anticipatorias (CePA) desarrolló actividades orientadas a la formación docente en servicio y fuera de servicio, principalmente a través de carreras de postulación o especializaciones, acompañamiento a equipos directivos, cursos, talleres, producción de materiales pedagógicos, investigación, entre otros. Sin embargo, durante los dos primeros años de gestión macrista, la oferta de cursos regulares disminuyó ampliamente: de 435 en 2008 a 391 en 2009. Tomando en consideración que en 2007 se brindaron 463 cursos, esos dos años implicaron 70 cursos menos, lo que supuso, además, dejar sin trabajo a numerosos docentes capacitadores. La cifra resultaría mayor si contempláramos la gran cantidad de cursos que cerraron por haber contado con pocos inscriptos, en tanto la normativa estipulaba un mínimo de 15 cursantes para su dictado. En los últimos años, el espacio otrora privilegiado para el desarrollo profesional de los docentes en ejercicio (CePA), ha sido objeto de una profunda reforma. El nuevo espacio que pasó a llamarse Escuela de Maestros (inno-

vacación y práctica para el aprendizaje), “un espacio del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) dedicado al desarrollo profesional docente” se define, de acuerdo con su sitio web, por “la excelencia académica en un entorno de trabajo colaborativo que reivindica el rol profesional del docente y apunta al perfeccionamiento y la innovación en la investigación y prácticas de enseñanza y aprendizaje en base a las necesidades y la demanda de habilidades para el siglo XXI”. En la actualidad, las principales líneas de trabajo del organismo giran en torno a las siguientes cuestiones: carrera docente y liderazgo, futuros docentes, evaluación y reflexión de la práctica, laboratorio de innovación de las prácticas, actualización disciplinar, habilidades y competencias para la práctica docente y emprendedorismo.

Diferentes jurisdicciones de nuestro país vienen atravesando procesos de reforma de sus sistemas formadores construidos desde lógicas top-down, sin participación real de los sujetos e instituciones que son objeto de aquellas. En la CABA, por ejemplo, el 22 de noviembre de 2017 el Poder Ejecutivo porteño hizo público un proyecto de reforma de su sistema formador docente (impulsado inicialmente desde la Secretaría de Planeamiento) que plantea la creación de la Universidad de la Ciudad de Buenos Aires (UNICABA) y, con ella, el cierre de las 29 instituciones de formación docente existentes en la jurisdicción. En el acto de presentación no participaron los sindicatos docentes, ni tampoco los rectores de los institutos; quienes se enteraron de esta iniciativa por la circulación que ganó rápidamente en los medios de comunicación. En su pronunciamiento del 24 de noviembre, el Consejo de Educación Superior de Gestión Estatal (CESGE) que agrupa a rectoras y rectores de los Institutos reclamó el retiro del proyecto por su carácter inconsulto y unilateral. Pese a este reclamo de la comunidad educativa, el 1º de diciembre, el proyecto ingresó en la Legislatura porteña y fue girado a la Comisión de Educación. El reglamento de funcionamiento de la comisión prevé la “apertura de micrófono” durante media hora a particulares o representantes de organizaciones no gubernamentales para que puedan expresar sus opiniones de manera no vinculante. En este marco, el CESGE insistió en la apertura de un espacio vinculante en la Comisión de Educación para que pudieran presentarse diferentes posiciones. Pese a los grandes esfuerzos en la resistencia de toda la comunidad, el proyecto de creación de la UNICABA terminó aprobándose contando solamente con los votos a favor del oficialismo.

La situación de conflicto en torno a la UNICABA no es excepcional. En la provincia de Jujuy se cerraron 5 institutos de formación docente y no se abrieron nuevas cohortes a las carreras en 2018; en San Juan se cerraron las inscripciones para enseñanza inicial y primaria y en Ushuaia han avanzado con procesos de intervención de los IFD.

Una mirada más panorámica sobre la delicada situación del sistema de formación docente en Argentina advierte sobre la vulneración de los mecanismos institucionales de participación de la comunidad educativa en asuntos que son fundamentales, tanto en relación al resguardo de un interés propio como de

importancia más amplia en torno a la situación general de la educación pública. Aún contradiciendo los propios documentos de los organismos internacionales como UNESCO, OCDE, BID y OEI que recomiendan garantizar mecanismos de consulta a especialistas y actores del sistema.

Como decíamos al inicio de este capítulo, la docencia es objeto de numerosas críticas: se desconfía de la capacidad de las y los docentes para llevar adelante su tarea, de tener aquello que hace falta para estar a la altura de las circunstancias, de interesarse por estar permanentemente actualizadas y actualizados o, incluso, encarnar un supuesto ideal vocacional asociado al trabajo magisterial. Sobre este discurso se asienta otro, el de la profesionalización, que reclama el despliegue de trayectos formativos asociados a la introyección de un modelo vinculado al dominio de ciertas destrezas en torno a la enseñanza, la evaluación, el saber-hacer. Sin embargo, se plantea una situación paradójica: al mismo tiempo que se insiste en la necesidad de una profesionalización de los docentes se convoca, como modelos de ese ideal a construir, a figuras que no forman parte del campo pedagógico. Esa convocatoria, generalmente restringida a personalidades asociadas al “éxito empresarial” son presentadas como ejemplos de formas de pensar lo educativo y el trabajo de enseñar más “descontracturadas”, dinámicas e innovadoras movilizadas por “líderes inspiradores”. En este contexto el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires Horacio Rodríguez Larreta invitó a través de las redes sociales a compartir un espacio sobre educación y creatividad con Cris Morena, ex actriz y conductora y actual compositora musical, empresaria, directora y productora de televisión argentina para que compartiera un proyecto que está llevando adelante y que ha llamado Otro mundo. La desigualdad es asumida como punto de partida para pensar el mundo en que vivimos (siempre va a haber gente que tenga menos recursos que otros, porque así es el ser humano y así es la vida, afirmaba Morena) y, en última instancia, la escuela un lugar estereotipado asociado al tedio, la inmovilidad y poca pregnancia a la innovación y el cambio (siguió afirmando la ex actriz).

Interesa detenerse a observar cómo la convocatoria que hace el GCBA a este tipo de figuras, las políticas que despliega en este sentido y los modos de pensar lo educativo en términos amplios y la formación docente en su especificidad traduce esta idea de agotamiento y hace propio el planteo de que la educación ya no puede reinventarse a sí misma y, entonces, no quedaría más remedio que ir a buscar ideas a otro lado, con aquellos que piensan las cosas desde otras coordenadas (*thinking outside the box*). La escuela como parte de la industria cultural constituye un rasgo de estas orientaciones en una construcción paradójica: el futuro de la educación (y de la escuela) ya no se estaría jugando en la escuela (Roig, 2018).

En la actualidad son muy diversas las medidas de política que están habilitando a personas que no cuentan con credenciales de formación sistemática en educación para poder hacerse cargo del dictado de clases en el sistema educativo. Un ejemplo es el programa Elegí enseñar impulsando por el Ministerio de Edu-

cación del GCBA que busca “despertar la vocación docente en los alumnos de 4º, 5º y 6º año de las escuelas secundarias y de 3º año de los Centros Educativos de Nivel”. En el programa se plantea que “la docencia potencia la capacidad de liderazgo y crecimiento profesional de los estudiantes”. Se formulan como objetivos: 1) despertar la vocación docente en los alumnos de 4º, 5º y 6º año de las escuelas medias y de 3º año de los Centros Educativos de Nivel Secundario de la Ciudad, conociendo espacios de enseñanza no tradicionales (también pueden participar alumnos de Adultos 2000); y 2) conocer a través de una práctica qué es ser docente, reconociendo a la docencia como una salida laboral concreta. El pago del estipendio se acredita una vez aprobada el 75% de la cursada, tanto presencial como virtual. En total, el curso dura dos meses y medio y cada mes comienza uno nuevo; siempre dirigido a estudiantes entre 16 y 18 años de escuelas públicas de la Ciudad. Para acceder hay que completar un formulario que, en forma optativa, incluye datos de las redes sociales de las y los postulantes. En forma obligatoria las y los candidatos deben responder por qué les interesa la docencia, cómo y cuánto se puede influir en las alumnas y los alumnos y qué expectativas generan las prácticas ofrecidas. También se deben consignar los datos de la escuela donde cursan. La experiencia, ejercida a contraturno, combina un curso virtual donde se abordan “habilidades para el mundo del trabajo (liderazgo, manejo de emociones y autoconocimiento)” con “prácticas en espacios educativos del Ministerio” una vez por semana. A cambio, reciben esa “asignación estímulo” y al finalizar, las alumnas y los alumnos se convierten en “líderes educativos”. Las prácticas se realizan a través de otro programa, Jornada Extendida, en talleres de teatro, ajedrez, lectoescritura, narración oral o ciencia, dictados por personal contratado por el Ministerio, no por maestros de escuela.

Este programa se enmarca en un escenario de creciente participación en el campo educativo de fundaciones y ONG´s como Enseña por Argentina, que problematizamos en capítulos anteriores, y que expresa en un mismo movimiento el fortalecimiento del sector privado como actor clave en la definición de políticas públicas y la propia transferencia del Estado nacional de responsabilidades que le son propias. No se trata, como erróneamente podría suponerse, de un “achicamiento” del Estado sino más bien en la propia interpenetración del sector privado a través de ONG´s, fundaciones y asociaciones que son presentadas como interlocutores desinteresados y altruistas como parte de las estructuras de gobierno. Aquello que saben y hacen cotidianamente las maestras y los maestros en las escuelas es objeto de una profunda desconfianza construida al calor de los “malos resultados” que las y los estudiantes obtienen en pruebas estandarizadas de medición de los aprendizajes (presentadas, erróneamente, como expresiones de la calidad educativa), pero también de un proceso más amplio, paulatino (casi por goteo) de laboriosa construcción de un desprestigio vinculado con el trabajo de enseñar.

Podría pensarse, sin embargo, que los modos en que la formación es interpe-lada desde el campo de las políticas educativas tienen un efecto simplificador respecto de la complejidad del trabajo docente cuando lo reduce al buen en-

señar. Desde hace ya bastante tiempo las instituciones de formación docente han ampliado sus funciones más allá de la formación de grado en el marco de acuerdos celebrados en el Consejo Federal de Educación, como la formación en posgrado, acompañamiento de los primeros desempeños docentes, formación pedagógica de agentes sin título docente, y de profesionales de otras disciplinas que pretenden ingresar a la docencia, formación para el desempeño de distintas funciones en el sistema educativo, preparación para el desempeño de cargos directivos y de supervisión, actualización disciplinar y pedagógica de docentes en ejercicio, asesoramiento pedagógico a las escuelas, formación (de docentes y no docentes) para el desarrollo de actividades educativas en instituciones no escolares (instituciones penales de menores, centros recreativos, centros culturales, etc.), investigación de temáticas vinculadas con la enseñanza, el trabajo docente y la formación docente, desarrollo de materiales didácticos para la enseñanza en las escuelas, capacitación, desarrollo y extensión entre muchas otras¹⁰⁵.

Ahora bien, esta ampliación de funciones sólo puede ser sostenida bajo ciertas condiciones: financiamiento¹⁰⁶, formación, recursos institucionales, evaluación, monitoreo y seguimiento (entre muchas otras) sostenidas desde el Estado nacional y los Estados provinciales. En los últimos años, el sistema formador viene siendo objeto de un paulatino pero sostenido proceso de achicamiento administrativo y presupuestario que está haciendo muy difícil sostener esta variedad de funciones. A nivel nacional, se disolvieron muchos de los equipos técnicos que desde hacía años venían trabajando principalmente en el Instituto Nacional de Formación Docente. El Decreto que estableció que los convenios celebrados con universidades nacionales o privadas cuya continuidad no haya sido expresamente solicitada hasta el 29 de febrero de 2016, quedaban sin efecto a partir del 1 de abril de 2016, tuvo un impacto sensible en la planta del personal de los distintos Ministerios (y en particular en el de Educación y el ámbito del INFD), ya que cientos de trabajadores habían ingresado bajo la modalidad de “asistencias técnicas”. El Decreto ordenó también a la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) a realizar auditorías sobre esos trabajadores e instituyó el “Registro de Convenios del Estado Nacional con las Universidades y otras entidades educativas” bajo la órbita del Ministerio de Educación y Deportes. La baja de los convenios fue presentada desde el gobierno nacional como un modo de “asegurar gestión pública de calidad” y una “utilización eficiente y racional de los recursos públicos”.

La ausencia de deliberación política que involucre a los sujetos de la formación, ha instalado los conflictos en torno a muchas de las propuestas de reforma de la formación docente impulsadas desde el gobierno nacional (o jurisdiccional,

105/ En el ámbito de las decisiones federales aplicables a todas las instituciones formadoras públicas y privadas del país, ya diferentes resoluciones del CFCyE aprobadas entre los años 1993 y 1997 fijaron las bases para promover y regular la ampliación de funciones en todas las instituciones de formación docente no universitarias del país, tales como Resolución CFCyE N° 32/93, N° 36/94, N° 52/96, N° 63/97 entre muchas otras.

106/ Argentina entre 2004 y 2011 fue el séptimo país (entre 108 que mide la UNESCO) que más aumentó su inversión frente al PBI y fue el segundo de América Latina luego de Uruguay. Como consecuencia, la inversión por alumno en esos años fue la más alta de la historia, llegando a alcanzar entre el 5 y el 6 % del PBI según cómo se mida (Rivas, 2015).

como hemos visto) en un campo de la comunicación sin que se puedan establecer canales institucionales efectivos para el debate entre posiciones diversas. El avance de proyectos como la UNICABA, las decisiones en torno a los IFD en Jujuy o tantas otras graves situaciones que atraviesan al sistema formador se realiza desde posiciones que parten de una paradoja: se invocan argumentos generales a favor de la deliberación republicana de los asuntos comunes pero en condiciones institucionales que no garantizan la efectiva participación de los sujetos involucrados y que, en gran medida, se despliegan a regañadientes bajo la primacía de la desconfianza, el escepticismo y la crítica justamente a estos sujetos e instituciones que son objeto de la política que se quiere impulsar. El modo en que los Institutos de Formación Docente de la Ciudad de Buenos Aires y sus comunidades educativas tomaron conocimiento de un proyecto como el de creación de la UNICABA devela una lógica de construcción de la política educativa que en modo alguno contribuye al diálogo que constituye un pilar de toda construcción democrática. No hay manera de construir una nueva formación docente haciendo caso omiso de las tradiciones que la constituyen (Birgin, 2018). Estas reflexiones en torno a las condiciones institucionales requeridas para la participación ciudadana de los diferentes actores del sistema formador en el debate parlamentario (y en la construcción de las políticas educativas en un sentido más amplio) permiten pensar también en la institucionalidad requerida para que estas discusiones se expresen en espacios federales y jurisdiccionales. Es decir, en la capacidad de las instancias federales de garantizar la efectiva participación de los diferentes actores en la definición de las políticas públicas pero también de impulsar la propia institucionalidad de la formación docente a nivel nacional y en cada una de las jurisdicciones. Cuando hablamos de institucionalidad nos referimos tanto a las condiciones jurídicas y legales que contemplan la garantía de espacios de deliberación de la política pública en nuestro país como a la disposición de espacios y recursos institucionales que permitan la efectiva implementación de esas políticas (equipos técnicos, financiamiento, entre otros). Garantizar la educación superior como derecho, y la formación permanente de las y los docentes como dimensión constitutiva del trabajo docente, supone una construcción democrática que necesariamente entra en confrontación con las tendencias privatizadoras que actualmente se despliegan en el campo de la educación argentina.

CAPÍTULO 5

La privatización a través de las evaluaciones estandarizadas

La evaluación se ha instalado como uno de los temas centrales de la agenda global en el campo educativo. Alrededor de los sistemas de evaluación se generan intensas controversias y se ponen en juego diferentes significados que condensan gran parte del debate educativo. En general, en la agenda global, la evaluación se muestra como la solución a todos los problemas o como el camino para alcanzar “la calidad educativa”. En este contexto, se coloca a la evaluación en el centro de la política educativa, y consecuentemente, adquieren una valoración creciente los resultados de las distintas pruebas estandarizadas. A su vez, en gobiernos como el actual, estas pruebas estandarizadas son utilizadas como principal estrategia para justificar las transformaciones educativas que se vienen realizando desde una perspectiva meritocrática, mercantilista y privatizadora. Esta perspectiva de la evaluación como “rendición de cuentas” lejos de ser una solución a los problemas educativos, se reducen a un sistema operativo de control con el objetivo de elaborar y difundir rankings para culpabilizar a los docentes, justificar los ajustes en educación y disminuir la inversión estatal y el presupuesto educativo. Dicho de otro modo, la evaluación así concebida sirve para abonar el terreno hacia la privatización educativa, respondiendo a los intereses de las empresas que pretenden lucrar con el negocio de la educación.

En este capítulo se describen las acciones que los distintos gobiernos nacionales llevaron a cabo respecto de la evaluación estandarizada a partir del cambio de siglo; se describen los cambios de sentido sobre la concepción de evaluación educativa; y se pone en evidencia el negocio actual que existe alrededor de las pruebas estandarizadas, en acuerdos con empresas y organismos internacionales. Se analizan documentos oficiales, publicaciones, declaraciones de los funcionarios, documentos de organismos internacionales y fuentes periódicas.

Desde el punto de vista conceptual la evaluación es una categoría compleja y polisémica, donde los diversos sentidos e interpretaciones que se le atribuyen dependen de las concepciones teóricas, políticas y epistemológicas desde las que se la aborde. A su vez, la forma en que se realiza el acto de evaluación deja en evidencia no sólo cuestiones técnicas, sino también significaciones de carácter psicológico, político, social y moral (Santos Guerra, 2003). Cada una de sus acepciones remite a distintos significados, finalidades y modalidades de evaluación, ya que -parafraseando a Bourdieu (2000)- el campo de la evaluación es también un campo en disputa. Tal como lo señala Litwin (1998), el campo de la evaluación da cuenta de posiciones controvertidas y polémicas tanto desde la

perspectiva pedagógica y didáctica como desde las orientaciones de política.

5.1. Inicio de las pruebas estandarizadas en Argentina

El interés por la actividad evaluativa estandarizada en el ámbito educativo data de hace más de medio siglo. Sin embargo, la evaluación estandarizada del sistema educativo en su conjunto se instala, en nuestro país -como en el resto de América Latina-, durante la década de los noventa, y se expresa a través de la evaluación de los aprendizajes como expresión de calidad educativa y de los programas focalizados que caracterizaron, durante esa época, a las políticas públicas.

En los años noventa, la evaluación se caracterizó por ser un proceso con un abordaje tecnocrático, orientado por el paradigma economicista de la rendición de cuentas, hegemonizado por la ideología neoliberal. La lógica que primaba era la del control del gasto y la racionalización, de acuerdo a los requerimientos de los organismos internacionales de crédito. Ya durante la década anterior, surge el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe (PPEALYC) como resultado de la Conferencia de Ministros de Educación y de Planificación Económica en 1981 en Quito, que planteó tres grandes objetivos para los países de la región en el año 2000: la universalización de la escolaridad básica, la eliminación del analfabetismo y el mejoramiento de la calidad de enseñanza. En cuanto al objetivo de mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos se destacaron cuatro elementos centrales: la investigación y evaluación continua, la formación docente, el desarrollo y evaluación de los currículos y la aplicación de tecnología para lograr el mejoramiento del sistema educativo.

El objetivo de calidad fue definido como la formación de competencias para la "competitividad" y la función de la educación sería precisamente aumentar la posibilidad de los países "menos desarrollados" para articularse en los intercambios de productos y generar sujetos con capacidad de competir entre sí en el mercado de trabajo flexible y cambiante. Se introdujo así el concepto de competencia y la concepción de sujetos competitivos como modelo a promover por el sistema educativo.

Como se dijo anteriormente, la evaluación fue también puesta al servicio de la "rendición de cuentas", de la mano del ajuste fiscal. Los documentos elaborados por los organismos internacionales de crédito centraron sus análisis en el modelo económico, que llevaba, por ejemplo, a asimilar la escuela con la empresa, ver los factores del proceso educativo como insumos, y la eficiencia y las tasas de retorno como criterios principales de decisión: "...el análisis económico de la educación en general, y el análisis de las tasas de retorno en particular, es un instrumento diagnóstico para comenzar el proceso de establecer prioridades y considerar formas alternativas de alcanzar objetivos dentro de un enfoque sectorial" (Banco Mundial, 1995:17)¹⁰⁷. O bien, "las prioridades edu-

107/ World Bank (1995) "Education and Social Policy Department, Priorities and Strategies for Education". A

cacionales deben establecerse teniendo en cuenta los resultados, utilizando análisis económicos, estableciendo normas y midiendo los resultados a través de la evaluación del aprendizaje” (Banco Mundial, 1996:10).

En este marco político-ideológico y con un Estado que se reservaba para sí el papel de contralor, surgieron en Argentina los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE), que se realizaban con un criterio meritocrático, ignorando contextos e historias y produciendo una mayor segmentación del sistema educativo al hacer públicos los resultados obtenidos por las distintas escuelas. Era, entonces, la opinión pública la que juzgaba el valor de la calidad, asociando un “alto puntaje” a una “buena escuela”, comparando estos resultados y generando los rankings que penalizaban o premiaban a las instituciones educativas. El cambio educativo era pensado como el resultado de la propia política de evaluación, la que actuaría como un incentivo externo. Esta concepción reducía a la evaluación a una mera medición para justificar las políticas de ajuste en educación. La preocupación por la “calidad” se tradujo en la creación de “estándares” para todos los países, asociados a la medición de resultados. Así, la evaluación estuvo sustentada en un modelo tecnocrático orientado por el paradigma de la “rendición de cuentas” y hegemonizado por la ideología neoliberal, que asocia resultados estandarizados a calidad educativa y a la educación a la formación de “capital humano”.

La difusión de los resultados desataron una intensa campaña mediática desde algunos sectores políticos, empresariales y medios de comunicación que, respondiendo a los intereses del poder hegemónico, comenzaron también a instalar discursos que culpabilizaban a las y los docentes y a sus organizaciones sindicales de una supuesta “mala calidad” de la educación.

La concepción neoliberal asociada a la medición de resultados se impuso de la mano de reformas educativas orientadas a la descentralización, privatización y mercantilización de la educación, y a la precarización laboral de los trabajadores/as. Estas reformas estuvieron orientadas por los objetivos de la competitividad y de acoplar el sistema educativo al desarrollo económico en función de las perspectivas del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial. El interés de estos organismos sobre la evaluación no está basado solamente en un pensamiento economicista de la educación, representa también los intereses de grandes corporaciones internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que se encuentran muy activas en el negocio de la educación. A escala internacional la OCDE diseñó y puso en práctica, para el año 2000, las pruebas estandarizadas del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA): “el programa ha sido concebido como un recurso para ofrecer información abundante y detallada que permita a los países miembros adoptar las decisiones y políticas públicas necesarias para mejorar los niveles educativos. Estas pruebas se realizan cada tres años y cubren las áreas de lectura,

matemáticas y competencia científica”¹⁰⁸. Argentina participó de las pruebas desde el inicio, aunque debido a la crisis económica del 2001, no participó en el año 2003 ya que no se hizo efectivo el pago del canon que debe realizar cada país para poder participar. En el año 2006, durante la presidencia de Néstor Kirchner, se decidió participar de PISA 2006. Esta decisión se sostuvo en el tiempo y en 2015 implicó un pago de 42.200 euros para el país y de 35.000 euros para el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que había pedido incorporarse en 2012 con una muestra ampliada como región adjudicada. Posteriormente, otras provincias, Buenos Aires, Córdoba y Tucumán, siguiendo el ejemplo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pidieron su incorporación con una muestra ampliada para PISA 2018. Las provincias mencionadas firmaron un convenio de cooperación con el Ministerio de Educación de la Nación, responsable del estudio en todo el país, y cada una se compromete a abonar a la Nación la suma de 43.400 euros, para que dicha suma sea transferida luego a la Educational Testing Service (ETS), organización integrante del Consorcio Internacional de la OCDE.

La secuencia de recomendaciones de los organismos internacionales fue implementada también en varios países de América Latina, como Chile, Perú y México, donde se avanzó en la evaluación de las y los docentes, enmarcada en un contexto de culpabilización y estigmatización del trabajo docente. Sin embargo, la experiencia internacional demuestra que la mera implementación de pruebas estandarizadas no mejora la calidad de la educación. Por el contrario, trae como consecuencias la reducción de contenidos a enseñar, la fragmentación y simplificación del conocimiento, y el abandono de formas de enseñanza basadas en el desarrollo de capacidades que permiten operar con el pensamiento de manera compleja (Cassasus, 2007; Darling-Hammond, 2001).

5.2. Caminos recorridos en pos de una nueva concepción de la evaluación estandarizada

A partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional 26.206, la evaluación educativa comenzó a cobrar un sentido diferente. En el marco de las políticas educativas de ese momento, comenzó a ser concebida como herramienta o instrumento -entre muchos otros- de obtención de información para orientar las acciones de la política pública y no como mero instrumento de control y de establecimiento de premios y castigos. La evaluación del sistema educativo hizo referencia a una serie de dimensiones que se relacionaban con las características de las instituciones educativas, los estilos de conducción, las propuestas curriculares, los recursos disponibles, las condiciones de trabajo, las estrategias didácticas, los aprendizajes del alumnado, las características del puesto y del proceso de trabajo docente, entre otras. Desde este nuevo marco, entonces, se consideró que la evaluación de los aprendizajes a través de pruebas estandarizadas no mide “la calidad educativa”, sino un aspecto muy reducido de uno de sus múltiples componentes que es “el aprendizaje”.

108/ OCDE (s/f) “El programa PISA de la OCDE. Qué es y para qué sirve”, París, documento sin fecha. Disponible en: <www.oecd.org>

Desde esta perspectiva crítica, cabe decir que la información que aportan debe ser complementada siempre con otros indicadores e investigaciones que permitan evaluar las distintas dimensiones que integran el concepto de “educación de calidad” como, por ejemplo, la inclusión e integración, las condiciones materiales y de equipamiento, las condiciones institucionales y laborales docentes, entre las principales. Este enfoque más integral de la evaluación aportó una mirada más amplia del concepto, que comprendía el contexto y las condiciones en que se producen los procesos de enseñanza y aprendizaje¹⁰⁹. De esta manera se reconocía y alertaba sobre la extrema relatividad y arbitrariedad de dichas pruebas estandarizadas.

En el seno del Consejo Federal de Educación (CFE) -órgano encargado de la concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, cuyas resoluciones son de cumplimiento obligatorio para las jurisdicciones- se aprobó la Resolución 99/10, que establecía un Plan de Acción de la Evaluación de la Calidad Educativa 2010-2020. En dicha resolución se reafirmaba este enfoque de la evaluación, en tanto expresa que “evaluar los aprendizajes supone focalizar la atención en la comprobación de éstos, como uno de los múltiples componentes de la calidad (...) La calidad de la educación, es una construcción colectiva y una responsabilidad compartida por todos los involucrados en el hecho educativo y su evaluación debe asumir, entonces, un carácter eminentemente formativo”.

Desde esta concepción, la calidad ya no depende de la gestión de las jurisdicciones o de cada escuela, sino que es una construcción colectiva, en clave de responsabilidad compartida por un mayor número de actores educativos. El papel del Estado, pasa a ser el de garante de ese derecho y también promotor activo de la educación pública de calidad. Desde esta perspectiva, el concepto de calidad deja de estar asociado a la competitividad y a la eficiencia y se relaciona con los conceptos de inclusión, equidad, relevancia y pertinencia de los aprendizajes, que pueden ser considerados como nuevas dimensiones de la calidad educativa (PRELAC, 2007). Lejos de la tensión que el significado de calidad, asociado a la evaluación de los aprendizajes, genera entre inclusión y calidad, se consideró a la inclusión como una dimensión intrínseca de una educación de calidad. La educación sólo puede ser considerada de calidad en la medida en que todas las personas puedan acceder a ella.

109/ Este enfoque del concepto de evaluación se plasmó también en la Ley de Educación Nacional. En el artículo 85, inciso d, de la LEN se estableció “una política de evaluación concebida como instrumento de mejora de la calidad de la educación”. En el artículo 94, se estableció que “el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología tendrá la responsabilidad principal en el desarrollo e implementación de una política de información y evaluación continua y periódica del sistema educativo para la toma de decisiones tendientes al mejoramiento de la calidad de la educación, la justicia social en la asignación de recursos, la transparencia y la participación social.” Es interesante señalar que el Estado Nacional deberá concertar la política de información y evaluación “en el ámbito del Consejo Federal de Educación. Las jurisdicciones participarán en el desarrollo e implementación del sistema de evaluación e información periódica del sistema educativo, verificando la concordancia con las necesidades de su propia comunidad en la búsqueda de la igualdad educativa y la mejora de la calidad” (artículo 96). Por su parte, el artículo 97 estableció que si bien se harán públicos los datos, “la política de difusión de la información sobre los resultados de las evaluaciones resguardará la identidad de los/las alumnos/as, docentes e instituciones educativas, a fin de evitar cualquier forma de estigmatización, en el marco de la legislación vigente en la materia.”

A partir de este nuevo marco normativo, se instala el debate sobre el concepto de educación de calidad, como así también sobre la legitimidad o no de su medición a través de las pruebas estandarizadas. Un hecho distintivo de la época fue la carta de los ministros del MERCOSUR al Director de Educación y Asesor del Secretario General sobre Política Educativa de la OCDE, Andreas Schleicher, en la que expresaron el daño que las pruebas PISA estaban produciendo en los países de la región y solicitaron algunas modificaciones para que la información pudiera tener lecturas más acordes con la realidad latinoamericana¹¹⁰. Sin embargo, aún con este nuevo marco normativo y nuevo enfoque conceptual, donde la evaluación de los aprendizajes se reduce a un indicador más -entre otros- de la calidad, el foco y el interés puesto en los resultados de las pruebas estandarizadas continuaron presentes en el sentido común de la sociedad y en los medios de comunicación dominantes. La prensa que responde al poder hegemónico, habitualmente hace uso de esta información para denostar a la educación pública y en detrimento de las y los trabajadores de la educación.

5.3. El retorno a la evaluación como instrumento de privatización “en” y “de” la educación

A lo largo de la investigación se ha argumentado que privatización no es sólo la incorporación de negocios en el ámbito de lo público y que tampoco se reduce al avance de la escuela privada en términos de crecimiento de matrícula o incremento de subsidios estatales. La tendencia privatizadora también introduce en el discurso cotidiano una lógica mercantilista, individualista y meritocrática en ámbitos públicos. La evaluación ha sido siempre una poderosa herramienta de creación de normas y jerarquías de excelencia escolar, de clasificación entre buenos y malos, entre los que aprueban y repiten, etc. Su uso como principio de excelencia o fracaso escolar, o como herramienta que legitima y define las formas y normas de excelencia, fija los umbrales y los niveles, y distingue, al final del recorrido, a los que alcanzan el éxito y a los que fracasan (Perrenoud, P.; 2015). Esta reducción de la evaluación al servicio de la selección y clasificación, imprime en el discurso escolar el “esfuerzo propio” o el propio mérito, los premios según resultados -valuados en términos de simples puntajes-; y la descalificación y el desprestigio de todo aquel que no alcance una mínima medida establecida, generalmente, de manera unilateral.

Las evaluaciones estandarizadas constituyen instrumentos poderosos que, dentro de cierta lógica, brindan un parámetro relativamente “objetivo” para colocar de un lado a los buenos y del otro al resto -los malos-. Las pruebas internacionales, realizadas a través de organismos internacionales que gozan de cierta imparcialidad ante la opinión pública, aportan estos conceptos a nivel de los países que empiezan a “cotizar” en una bolsa de valores de acuerdo al puntaje que han obtenido sus estudiantes. Cuando las lecturas, miradas y análisis giran en torno a qué país cotiza más -como si fuera una bolsa de valores-, se

110/ Carta completa en MERCOSUR/CMC/GMC/XLIV/RME/ACTA N° 01/13 (disponible en: https://www.ctera.org.ar/index.php/educacion/publicaciones/materialesyproducciones/item/download/297_4fad6a9feb0bab4200bf1defd97ee0e0). También los ministros expresan sus opiniones luego del Seminario Mercosur: Políticas de evaluación educativa en la región (disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=c7QEzMRuWHc>)

está en presencia de la mercantilización de lo público.

En Argentina, un importante hecho político en materia de evaluación educativa se ubica en febrero de 2016, cuando los ministros provinciales junto con el Ministro de la Nación, reunidos en Jujuy, en el ámbito del Consejo Federal de Educación, suscribieron la “Declaración de Purmamarca”¹¹¹. El documento estableció los nuevos pilares de la política educativa, entre los cuales, siguiendo las recomendaciones del Banco Mundial, se propuso la creación del Instituto de Evaluación de Calidad y Equidad Educativa con el objetivo de “promover procesos de evaluaciones anuales en la escuela primaria y secundaria para obtener diagnósticos precisos” que permitieran mejorar los resultados educativos.

Siguiendo estos lineamientos, se realizó la presentación del Proyecto de Ley del Diputado Rubin¹¹² y otros, a través del cual se dispuso la creación de un “Instituto de Evaluación de Calidad y Equidad Educativa (IECEE)”, según se desprende del Expediente 7372-D-2016¹¹³. Este proyecto, entre otros puntos sustantivos, establece que: “el INSTITUTO realizará la evaluación continua y periódica de los procesos y logros de aprendizaje, los proyectos y programas educativos, la formación y las prácticas de docentes, directivos y supervisores, las unidades escolares, los contextos socioculturales del aprendizaje y los propios métodos de evaluación.” (Art. 2). Se le otorga así la potestad de definir autónomamente todas las acciones de evaluación, y la potestad de realizar convenios y acuerdos con empresas, ONG’s y organismos internacionales. “El INSTITUTO es autónomo, cuenta con personería jurídica propia, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y operativa. Tiene potestad para dictar su organización interna” (art. 3).

Desde su presentación en el año 2016, este proyecto de ley aún no ha podido aprobarse debido al altísimo nivel de rechazo de amplios sectores, entre ellos, los sindicatos docentes, que se manifestaron abiertamente en contra de la iniciativa.

Cabe destacar que desde el comienzo de su gestión, el Poder Ejecutivo actual decidió elevar la jerarquía administrativa de la dependencia de carácter nacional dedicada a la evaluación, que pasa de ser un Departamento de Evaluación dentro de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), como lo era hasta diciembre de 2015, a transformarse en una Secretaría de Evaluación Educativa. La creación de la Secretaría no representa solamente un cambio en la esfera de la administración educativa, sino la incidencia de la evaluación en la definición y el control de las medidas de política educativa, lo que se expresa en la implementación del Operativo “Aprender”, y de nuevas pruebas estandarizadas. Además, abre la puerta al financiamien-

111/ Consejo Federal de Educación, Declaración de Purmamarca, 12 de febrero de 2016. Disponible en: http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res16/purmamarca_16.pdf

112/ Diputado Nacional que pertenece al bloque del Partido Justicialista y que ha actuado hasta el presente a favor de los proyectos del oficialismo.

113/ Texto completo del proyecto de Ley disponible en: <http://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=7372-D-2016&tipo=LEY>

to a través de los organismos internacionales, como lo indica la participación del Banco Mundial que a partir del 2016 destinó parte del crédito otorgado al PROMER (Programa de Mejoramiento de la Educación Rural) a la Secretaría de Evaluación Educativa.

El Operativo de evaluación “Aprender”

El operativo de evaluación Aprender es una evaluación estandarizada que comenzó a implementarse en el año 2016 y que abarca los niveles primario y secundario. Estas pruebas muestran algunas modificaciones respecto de las pruebas ONE que se venían aplicando durante el período anterior. Entre los cambios más importantes, se redujo el examen a preguntas cerradas con respuesta de opción múltiple. Para descartar los ítems abiertos en el Aprender 2016, se adujo la posibilidad de obtener mayor cantidad de respuestas y disminuir el tiempo necesario para procesar la información, aspectos que no se relacionan con la validez de una prueba de evaluación. El Aprender no sólo utiliza exclusivamente ítems de respuesta cerrada, sino que reduce los contenidos de las pruebas a dos áreas: Lengua y Matemática, en el nivel primario y en 2°/3° año del nivel secundario. Sólo se mantienen las cuatro áreas, Lengua, Matemática, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales, en 5°/6° año del nivel secundario, donde se aplica en forma censal. Posteriormente, en el Aprender 2017, las áreas evaluadas en 5°/6° año del nivel secundario también se reducen a dos: Lengua y Matemática.

Las evaluaciones estandarizadas de aprendizaje nunca evalúan todo lo que se aprende en cada una de las áreas evaluadas, ya que siempre se realiza un recorte del currículo vigente. Además, se seleccionan aquellos contenidos que, al ser piloteados, muestran diferencias estadísticas en cuanto al desempeño de los estudiantes y se dejan de lado aquellos ítems que han podido resolver todos los estudiantes, o sea los contenidos más trabajados en las instituciones escolares. Por ende, lo deseable sería ampliar los contenidos que se evalúan atendiendo a la relevancia social de los saberes. En ese sentido, el Operativo Aprender no sólo no amplía los saberes a evaluar sino que los reduce a dos áreas: Lengua y Matemática, donde de 30 ítems en cada modelo de prueba se pasa a 24 ítems, restringiendo mucho más el recorte curricular.

A pesar de esta reducción, que resulta significativa en términos de cómo se piensa una evaluación, se presenta al operativo Aprender como un proceso de evaluación formativa que busca lograr cambios educativos a partir de la devolución de los resultados a cada escuela. Es cuestionable la pertinencia de una evaluación estandarizada confeccionada solamente con ítems de respuesta cerrada como instrumento para la mejora del sistema educativo. En general, las evaluaciones que se plantean como formativas necesitan recoger más información que la que se produce a través de respuestas cerradas de elección múltiple, que nos dicen simplemente si los alumnos reconocen o no un resultado “correcto” o “incorrecto”. Los ítems de respuestas abiertas, orientan sobre qué ideas y procedimientos de resolución pusieron en juego los estudiantes en la

construcción de las respuestas, permitiendo la elaboración de recomendaciones metodológicas con propuestas orientadoras para los docentes. Además, la experiencia recogida, tanto en nuestro país como a nivel internacional, nos indica que los sistemas de evaluación a gran escala sirven más para tomar decisiones a nivel macro, que para producir cambios en las instituciones educativas (Larripa, 2012). En general, son pocas las escuelas que utilizan los resultados para realizar un trabajo colectivo de reflexión a partir de los mismos acerca de qué saben los alumnos, qué pueden hacer, en qué contexto, con qué recursos, etc. Resulta difícil mejorar la enseñanza si no se cambian las condiciones estructurales que impiden que los docentes reflexionen en forma colectiva, con un abordaje diferente que los coloque en la escena como los verdaderos productores de su proyecto de enseñanza. La mejora sólo surge de la convicción de que se puede hacer algo mejor, a partir de una nueva interpretación de la realidad, que lo que se hacía hasta entonces. Para ello, es necesario fortalecer políticas que en lugar de concebir al docente como un “instrumentador” de secuencias didácticas, se lo conciba como sujeto constructor del saber pedagógico institucional y, a las escuelas, como los ámbitos para realizarlo colectivamente. Al mismo tiempo, se trata de fortalecer, junto con los espacios colectivos, a las organizaciones sindicales, para desarrollar acuerdos que puedan interpelar las prácticas, recuperando logros y asumiendo desafíos.

Por otro lado, el operativo Aprender se promociona como una instancia que busca involucrar a los principales actores del sistema educativo (supervisores, directores y docentes) en el desempeño de “un nuevo rol”, que conlleva nuevas funciones, como un intento de lograr con esta participación la legitimación de todo el operativo¹¹⁴. A los docentes se los asume como objeto de la evaluación y no como sujetos de la misma, en tanto se los involucra sin incorporar una mirada superadora que incluya la dimensión político-pedagógica de todo el proceso de evaluación. Así, se les pide que participen de una evaluación externa, sin haberlos convocado previamente para discutir cómo se concibió el proceso de evaluación, sus objetivos y propósitos, o cómo se enmarca esta política pública en las políticas educativas más amplias de la nueva gestión.

Paradójicamente, son los mismos docentes y directores los que, a su vez, son culpabilizados por los resultados que se desprenden del operativo: “los alumnos no saben y los docentes son los responsables”. Los resultados generales del primer operativo, Aprender 2016, fueron presentados por el presidente de la Nación, en conferencia de prensa en todos los medios masivos de comunicación, en plena lucha docente en defensa de la educación, los derechos, las paritarias nacionales establecidas por ley, por salarios y condiciones de trabajo

114/ Como figura en el Manual de Aplicación Aprender 2016, el Directivo - Veedor es RESPONSABLE de que ningún Docente - Aplicador, estudiante u otro se quede con modelos de pruebas o cuestionarios no aplicados. Debe controlar la devolución de cada sección y sellar la caja en presencia del Docente - Aplicador. Durante todo el tiempo que los materiales están bajo su responsabilidad, deberá garantizar la completa confidencialidad de los mismos. Ninguna persona podrá tener acceso a ellos. Los inspectores/supervisores y equipos técnicos jurisdiccionales realizarán visitas aleatorias para verificar el cumplimiento de esta normativa. Para más detalle, ver el documento completo en: <https://www.educ.ar/recursos/131219/aprender-2016-manual-de-aplicacion-para-nivel-secundario> o bien <https://www.educ.ar/recursos/131218/aprender-2016-manual-de-aplicacion-para-nivel-primario>.

dignos. En este contexto, el discurso presidencial hizo público los resultados de sus pruebas estandarizadas haciendo foco en el desprestigio de la escuela pública estatal y de sus trabajadores, y a favor de las escuelas privadas, con expresiones tales como: “Hay inequidad entre el que puede ir a la escuela privada y el que tiene que caer en la pública”, o bien “Tenemos que animarnos a cambiar y revolucionar la capacitación docente y que haya una permanente evaluación. Necesitamos que el Congreso apruebe el Instituto Evaluador. Lo que me desvela es que podamos hacer una revolución educativa”¹¹⁵. En estos pasajes del discurso presidencial se observa que la escuela estatal se presenta como ineficaz, a los docentes se los culpabiliza como los responsables del fracaso y a la evaluación se la presenta como la solución a todos los problemas educativos.

Asimismo, es necesario remarcar que este operativo fue fuertemente resistido por la comunidad educativa y, en especial, por los sindicatos docentes. Como consecuencia de ello, ha alcanzado la cobertura más baja en la historia de implementación de pruebas estandarizadas en nuestro país. Tal como lo muestran los documentos oficiales, algunas jurisdicciones del país presentan niveles de cobertura extremadamente bajos, con el riesgo de desconocer el sesgo que podría haber introducido la no respuesta en el operativo (a qué sectores sociales o territorios afectó más). Más aún, en el año 2017 -según la última información disponible-, el nivel de cobertura de la prueba es aún más bajo que en el 2016, mostrando que este instrumento tiene cada vez menos legitimidad entre la propia comunidad educativa. Sin embargo, este hecho no se ha tenido en cuenta en la gran mayoría de los artículos periodísticos y discursos oficiales que difunden los resultados de las evaluaciones.

Evidentemente, la implementación del operativo Aprender no busca mejorar los procesos de enseñanza y de aprendizaje sino instalar la aceptación de las evaluaciones estandarizadas e instrumentar las exigencias de los organismos internacionales que incluyen, entre otras cosas, el aumento del proceso de privatización de la educación, el ataque a la educación pública y a los derechos de las trabajadoras y los trabajadores de la educación, y el desfinanciamiento del sistema educativo. Así, el anuncio por parte del Presidente de la Nación, de un proyecto de Ley de reforma educativa, denominado “Plan Maestro”¹¹⁶, (proyecto que en la actualidad sigue en estado “borrador” y no se ha presentado oficialmente en el Parlamento) abre las puertas para el despido, precarización y flexibilización laboral de las y los docentes.

El Plan Maestro tiene entre sus antecedentes a la “Declaración de Purmamarca” y al Anexo de la Resolución del Consejo Federal de Educación N° 285/16, llamado “Argentina Enseña y Aprende. Plan Estratégico Nacional 2016-2026”. Estos documentos guardan estrecha relación con el documento “Profesores excelentes. Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe” elaborado por economistas del Banco Mundial en 2014. El Banco Mundial impulsa,

115/ Discurso completo en: <https://www.youtube.com/watch?v=ZrBQXNSor3w>

116/ Documento completo en: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005527.pdf>

entre otras medidas, una propuesta para la mejora educativa basada en tres pasos: 1) pruebas censales a los estudiantes con una divulgación transparente de los resultados, bajo el lema de transparencia; 2) pago de bonificaciones a las escuelas basado en el progreso de los aprendizajes de los alumnos, bajo la lógica del premio; 3) evaluación individual y voluntaria a los docentes para que rindan cuenta de su desempeño, acompañada de recompensas financieras a aquellos que acepten ser evaluados y muestren buenos desempeños.

El Banco Mundial en su informe Profesores excelentes, establece una relación directa entre procesos de enseñanza y resultados del aprendizaje, y desde este reduccionismo y esta simplificación afirma que sólo se precisan profesores excelentes para mejorar el aprendizaje. Posiciona al docente como el actor responsable de la mejorar de la calidad, la que se concibe en términos de “resultados educativos de las pruebas estandarizadas”, particularmente PISA. En función de esta lógica, realiza una medición del impacto económico de la calidad de los profesores y asocia a la educación con el crecimiento económico y la competitividad; y afirma que, si bien existe poca evidencia empírica que respalde estas reformas, en los países que las aplicaron se observan resultados positivos. Además, en este trabajo se plantean como “estrategias para reforzar la rendición de cuentas” la reducción o eliminación de “la estabilidad laboral docente, aumentar la supervisión de parte de los directivos y empoderar a los clientes (padres y estudiantes) para supervisar o evaluar a los profesores” (Banco Mundial, 2014:42). También se menciona a los sindicatos como un posible factor de resistencia docente, señalando que “con programas voluntarios se puede evitar la confrontación”. Como lo viene haciendo en la mayoría de los países en desarrollo, el Banco Mundial adopta nuevamente en nuestro país el rol de ofrecer “las recetas” que permitirán remediar los problemas educativos. Estas recetas apelan a conceptos amplios como “las mejores prácticas” o “las competencias para el siglo XXI”, y son lo suficientemente ambiguas de manera de permitir su adaptación a las agendas políticas locales (Steinder-Khamsi, 2015).

El Plan Maestro fue presentado por el actual gobierno como la propuesta que permitiría resolver los problemas puestos en evidencia por los resultados de los operativos de evaluación. Sin embargo, este proyecto consistió en un plan para los maestros pero no de los maestros, ni con los maestros. Este proyecto de ley presenta una serie de generalidades planteadas con un discurso en apariencia neutral y universalista que apela al sentido común, a través de enunciados tales como: “contamos con el desafío de construir un sistema integral de evaluación que contemple los distintos componentes y dimensiones que forman parte del sistema educativo” (p.21). En relación con la docencia, el Plan Maestro plantea “avanzar en instancias de evaluación que permitan contar con un diagnóstico más preciso del sistema de formación docente con el objetivo de informar las políticas de formación, como lo están realizando varios países de la región -desde distintos aspectos y con herramientas de diferente nivel de complejidad-. Desde hace años, la evidencia ha venido demostrando que la calidad de los aprendizajes está fuertemente condicionada por la calidad de la

enseñanza y de la gestión escolar, una vez despejadas las variables socioeconómicas (Barber y Mourshed, 2008). En este sentido, se suele sostener que un estudiante es tan bueno como lo es su maestro” (pág.21-22). Y continúa más adelante: “En general, los parámetros de ingreso en los programas de educación docente no tienden a ser exigentes (Veleda y Mezzadra, 2015). Sin embargo, la Argentina hoy no cuenta con estrategias de evaluación que permitan análisis rigurosos y confiables sobre sus políticas docentes.” (pág.22). De esta manera, el Plan Maestro abre las puertas para la implementación de un nuevo operativo de evaluación, que se ha denominado Enseñar.

El Operativo de evaluación “Enseñar”

El operativo Enseñar implementado en 2017 se presenta como una evaluación diagnóstica destinada a estudiantes del último año de los institutos de formación docente que estén realizando su residencia en los profesorados de Educación Primaria y profesorados de materias del ciclo básico de Educación Secundaria (Matemática, Lengua/Lengua y Literatura, Historia, Geografía, Biología, Física, Química e Inglés)¹¹⁷. Las dimensiones a evaluar son: comunicación escrita (lectura y escritura) y criterio pedagógico (planificación de la enseñanza, implementación de estrategias de enseñanza y evaluación de aprendizajes). Según consta en los documentos oficiales, la evaluación Enseñar apunta a sumar elementos de diagnóstico del sistema de formación docente con el objetivo de generar “insumos valiosos que aporten a la mejora de las políticas de formación docente inicial y continua; apoyar a futuros docentes en sus primeros pasos en el ejercicio de la profesión y contribuir a enriquecer la reflexión pedagógica al interior de cada instituto” (Manual de aplicación, pág. 4). Una vez más la evaluación es presentada como panacea, como fin en sí mismo, como mejora. Además, se trata lisa y llanamente de pruebas estandarizadas que dejan abierta la posibilidad para encadenar las condiciones del trabajo docente, y dentro de ellas el salario, a los niveles de desempeño/rendimiento.

El operativo Enseñar consiste en una evaluación implementada en la etapa de finalización de los estudios, que, tal como está presentada y en el momento de la carrera en el que se realiza, podría entenderse como una “prueba de idoneidad” o “acreditación de estudios”. Es decir, un dispositivo de mero control que no respeta ni considera todo el proceso de enseñanza y aprendizaje llevado a cabo durante cuatro años en las respectivas y diversas trayectorias estudiantiles. Este operativo del Ministerio de Educación Nacional es llevado adelante como una decisión unilateral ya que no se convocó a los sindicatos, ni a la comunidad educativa, ni a los miembros de los distintos claustros de los Institutos Superiores para su discusión. De esta manera, las instituciones de educación superior quedan situadas en el lugar de meros aplicadores de una evaluación externa. Se desconoce así, toda la formación realizada por el propio sistema formador, desde la dimensión de políticas educativas hasta las acciones institucionales, y se lo reduce al rendimiento medido en un solo dis-

117/ Manual de aplicación del Enseñar 2017 en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual_de_aplicacion_ensenar_1.pdf

positivo evaluativo.

Entre otras cosas, llama la atención que este operativo prevea “la entrega de un diploma de reconocimiento que acredite la contribución de cada estudiante que haya realizado la evaluación y el cuestionario complementario”. Como así también resulta preocupante la expresión detallada en el documento oficial “El ABC de Enseñar 2017”¹¹⁸, acerca de la idea de “otorgar una placa de reconocimiento a los institutos participantes de Enseñar y, además, una distinción especial para aquellos que superen el 95% de participación de los estudiantes en la evaluación” (pág. 3). ¿En qué consiste esta “distinción especial”? ¿Para qué podrá ser utilizado ese “diploma”? Dada las características de las políticas educativas de la gestión actual, en las cuales se prioriza la mirada meritocrática, es cuestionable la utilización de la lógica de “premios” en el campo de la formación de los futuros profesores. ¿Estas “condecoraciones” por someterse a los operativos serán acaso requisitos para obtener futuras becas y/o recursos? La preocupación se basa en hechos concretos, ya que el operativo Aprender se convirtió para los estudiantes de 5º año de la escuela secundaria en la llave para obtener una beca, en caso de seguir la carrera docente.

Tanto el operativo Aprender como el Enseñar se convierten en la expresión de un proyecto político que necesita reformar el sistema educativo para que esté en sintonía con la actual política de ajuste que lleva al deterioro de la educación pública en todos sus niveles mediante el desfinanciamiento, el desmantelamiento de programas, la subejecución presupuestaria, y la implementación de reformas educativas que atacan al trabajo docente, excluyen del currículum contenidos críticos e imponen modos de evaluación basados en el desempeño y el rendimiento.

5.4. El negocio privado de la evaluación

En nuestro país, algunos organismos y consultoras vienen ofreciendo desde hace algunos años asistencia técnica a las escuelas y a los gobiernos provinciales para la realización de pruebas estandarizadas de evaluación externa. En cuanto a las escuelas del sector privado, la Fundación Centro de Políticas Públicas (CEPP)¹¹⁹ ofrece las pruebas denominadas Centro de Recursos para la Evaluación y el Cambio Educativo (Crece)¹²⁰. La Fundación CEPP, cuyo director es Gustavo Iaies, Viceministro de Educación Nacional en Argentina desde el año 2000 al 2001, realiza trabajos de consultoría para el BID y el Banco Mundial en toda América Latina en temas relacionados con la evaluación de los sistemas educativos, de acuerdo con los intereses y las exigencias de los organismos internacionales. La iniciativa Crece, que comenzó en el año 2010 y se extiende hasta la actualidad, ofrece a las escuelas privadas la implementación de pruebas estandarizadas dos veces en el año, en abril y en octubre, en tercero y sexto año de primaria y de secundaria. Las escuelas privadas también partici-

118/ Documento completo disponible en: <http://www.mec.gov.ar/images/imagenes/ABC-Operativo-Ensenar.pdf>

119/ <http://www.fundacioncepp.org.ar>

120/ <https://www.lanacion.com.ar/1239874-escuelas-privadas-evaluaran-cuanto-saben-sus-alumnos>

pan de los operativos oficiales de evaluación, si bien con las pruebas Crece obtienen sus resultados 30 días hábiles después de realizadas las evaluaciones.

Por su parte, el Banco Mundial realiza también tareas de asistencia técnica y seguimiento en materia de evaluación en algunas provincias, incorporando a la Fundación CEPP en estas iniciativas. Es el caso de la provincia de La Rioja, a través del Programa "La Rioja Evalúa para Mejorar"¹²¹, creado por el Ministerio de Educación de la provincia. Este programa nace con el objetivo de implementar un diseño de evaluación en escuelas primarias estatales de la jurisdicción, durante el período 2013-2015. Se trata de un estudio longitudinal en el cual se evalúan las áreas de lengua y matemática, en 3° y 5° grado. Al igual que con las pruebas Crece, la entrega de informes a las instituciones participantes se realiza en un plazo máximo de 30 días hábiles. Este dispositivo se realiza en forma paralela a los operativos oficiales de evaluación.

Un proyecto semejante se desarrolla en la provincia de Salta a partir del programa "La mejora comienza en la gestión"¹²². Este programa es impulsado por el Banco Mundial, el gobierno salteño y por la Fundación CEPP, con el objetivo de "mejorar la calidad educativa, a través del uso de resultados de pruebas estandarizadas para fortalecer las habilidades de gestión de los supervisores, directores y docentes". Las pruebas de evaluación se implementaron en Salta entre 2014 y 2016 y abarcaron a alumnos de tercero, cuarto y quinto grado de cien escuelas seleccionadas "al azar"¹²³. A partir de los resultados obtenidos, el CEPP y el Banco Mundial elaboraron un plan de mejora de la "calidad" para la jurisdicción, alineado con el ideario de los organismos internacionales (Steinder-Khamsi, 2015). En la actualidad, como se ha mencionado en otro capítulo, Gustavo Iaies forma parte del negocio de los datos, la privatización de la información educativa, como integrante de la ONG Observatorio "Argentinos por la educación"¹²⁴ que, tal como se señaló en el tercer capítulo, significan ni más ni menos que la privatización de las actividades de producción de información estadística que llevaba adelante el Estado a través de la DINIECE, organismo que dependía del Ministerio de Educación de la Nación.

El negocio más importante viene de la mano de las evaluaciones internacionales, donde también se observa la presencia de nuevos actores sociales que desempeñan múltiples roles y que mantienen estrechas relaciones de poder con el Estado (Ball, 2008).

Con la actual gestión, la agenda pública empieza a definirse bajo los intereses privados, es un momento en el cual el ingreso directo del sector privado en el negocio de la educación se produce a partir de la venta de plataformas edu-

121/ <http://www.impactorioja.com.ar/index.php/locales/1127-la-rioja-firmo-acuerdo-con-el-banco-mundial-para-mejorar-la-calidad-educativa>

122/ <http://www.edusalta.gov.ar/index.php/2014-05-09-13-50-01/partes-de-prensa/1717-la-provincia-desarrolla-con-el-banco-mundial-en-el-programa-la-mejora-comienza-en-la-gestion>

123/ <http://www.salta.gov.ar/prensa/noticias/satisfactorios-resultados-logro-salta-en-evaluaciones-realizadas-junto-al-banco-mundial-en-100-escuelas/52052>

124/ <http://argentinosporlaeducacion.org/>

cativas digitales que incluyen el diseño de contenidos educativos, la capacitación de docentes y la “industria de los exámenes”, centrada en las evaluaciones estandarizadas. Este negocio que se realiza con la escuela pública y a costa del derecho a la educación, se ha extendido ampliamente en varios países de América Latina, donde se puede apreciar también su injerencia en materia de política educativa, en tanto su influencia no queda reducida a la mera producción de servicios.

Como hemos mencionado, Argentina, junto con varios países de la región, se somete cada tres años a la evaluación internacional PISA, que se aplica desde el año 2000 a los alumnos de 15 años. Esta prueba fue diseñada y aplicada por la OCDE con el objetivo de “diagnosticar debilidades y fortalezas en los planes educativos” de los distintos países, bajo el lema “mejores políticas para mejores vidas”, lo que pone en evidencia la intención de incidir en las decisiones en materia educativa.

En octubre de 2011, Pearson, la empresa líder en educación en el mundo, anunció que fue elegida por la OCDE para desarrollar los marcos para la prueba PISA de 2015. No obstante, el negocio no se limitaba a la redacción de los exámenes y su corrección, sino también a asesorar a la OCDE en el desarrollo de las herramientas informáticas para la aplicación de la prueba PISA en los distintos países. Argentina como todos los demás países que participan de PISA fue invitada a implementar la prueba 2015 a través de una plataforma digital, pero las autoridades educativas de ese momento declinaron la oferta. En el 2018, la prueba PISA se aplica nuevamente en todos los países. En Argentina, las actuales autoridades de gobierno han logrado que, para esta aplicación, tres nuevas jurisdicciones (además de la Ciudad de Buenos Aires, incorporada en el año 2012) soliciten una muestra ampliada de la prueba para tener resultados propios como región adjudicada. En total son cuatro las jurisdicciones que deberán abonar, cada una, la suma de aproximadamente 43.000 euros a la Educational Testing Service (que integra el Consorcio Internacional de la OCDE), además del canon que paga el país por su participación. Es probable que el negocio se complete con la venta de plataformas digitales, por parte de Pearson, para llevar adelante distintas instancias de la implementación de la prueba.

Pearson es uno de los cuatro grupos editoriales más importantes en el mundo, que se describe a sí misma como una “compañía líder mundial en educación”¹²⁵, con más de 35 mil empleados en varios países y con una facturación que en 2015 llegó a más de 5.655 millones de dólares. La mayoría de sus ganancias son obtenidas a través de textos digitales, herramientas de enseñanza virtual, y desarrollo de plataformas digitales para realizar exámenes online. Esta empresa es dueña de la empresa estadounidense National Evaluation Series, dedicada a la elaboración de exámenes estandarizados. Su objetivo es controlar los mercados de evaluación, y el rol desempeñado en las pruebas PISA va en ese sentido. Si bien se presenta con un propósito altruista “contribuir a los debates

¹²⁵/ <http://www.jornada.unam.mx/2016/12/13/politica/016a2pol>

de la educación en el mundo”, su interés es vender productos y servicios en el mercado de la educación (Junemann y Ball, 2015). Como prueba de ello es interesante recordar que Pearson firmó un contrato por 32 millones de dólares para desarrollar los exámenes oficiales de las escuelas públicas de Nueva York por un período de cinco años y utilizó la información proveniente de los estudiantes para realizar sus propios negocios. Cuando este hecho trascendió a partir de la investigación realizada por un fiscal, la empresa fue multada con 7.5 millones de dólares. El “gestor de los intereses” de la empresa Pearson en América Latina, Gabriel Sánchez Zinny¹²⁶ es el Director General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires designado a partir de Julio de 2017¹²⁷.

Es interesante mencionar que, en relación con las pruebas PISA, la Internacional de la Educación denunció contactos entre funcionarios nacionales del actual gobierno y las autoridades de la OCDE para eliminar los resultados obtenidos por Argentina en PISA 2015, que mostraban una importante mejora¹²⁸. En la denuncia se manifiesta que: “Desde el Ministerio de Educación y Deportes del gobierno asumido en diciembre de 2015 se establecen comunicaciones con el Sr. Andreas Schleicher, Director de Educación de la OCDE, poniendo en duda la construcción del marco muestral y solicitando la impugnación de los resultados de la Prueba PISA 2015.” Este hecho resulta relevante en tanto Argentina solicita en ese momento su ingreso a la OCDE.

126/ <https://www.nuestrasvoces.com.ar/investigaciones/bullrich-sarmiento-no-negocios/>

127/ Sánchez Zinny, es graduado en economía por la Universidad de San Andrés, fue fundador y director del área educativa del grupo Sophia, de donde surgieron muchos de los actuales funcionarios de Cambiemos. Sus actividades relacionadas con la gestión de intereses de empresas privadas comenzaron en Estados Unidos donde vivió algunos años mientras realizaba sus estudios de maestría en Políticas Públicas en la Universidad de Georgetown, en Washington D.C. Entre 2002 y 2004 trabajó para la ONG Woodrow Wilson en el “Programa Argentina” con base en Buenos Aires y Washington. En esos años también fue consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en lo que hace a nuevas tecnologías de la información y asesoró a la Secretaría de Educación de la República Dominicana en la incorporación de tecnologías en escuelas primarias y secundarias de ese país. Entre 2006 y 2010 trabajó en un programa para el rescate de víctimas de trata en EEUU y luego fue vicepresidente de la consultora de política pública Dutko Worldwide, dedicada al lobby político, desde donde habría influido en favor del negocio de las plataformas educativas digitales de Pearson y las pruebas PISA en América Latina.

Entre sus otros antecedentes en la actividad privada figura como socio fundador o CEO de las siguientes empresas: Edumente, donde comparte la sociedad con el actual Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Horacio Rodríguez Larreta; la offshore “Formar Foundation INC.”, donde comparte la sociedad con el ex Ministro Nacional de Educación, Esteban Bullrich y que salió a la luz con los Panamá Papers; Edunexo, una empresa dedicada al software educativo para escuelas y universidades; Kuepa que ofrece plataformas digitales para brindar cursos orientados “a las necesidades del mercado laboral actual” en distintos países latinoamericanos. La empresa fue fundada en 2012 y se sostiene, además, con aportes de empresas o fundaciones como Techint, CitiFoundation (del Citi Bank), Danone, Global Fairness, Plus Petrol, La Anónima, Unilever, USAID y Paladini. En 2013, Kuepa fue beneficiada por el Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, cuyo ministro en ese momento era Esteban Bullrich, con una adjudicación directa y sin licitación, para gestionar un programa de finalización de la escuela secundaria para adultos. La empresa Kuepa tuvo acceso (de manera ilegal) a la base de datos personales de todos los alumnos adultos que cursaban en la modalidad a distancia en la Ciudad de Buenos Aires y, a partir de esa base de datos, todos ellos recibieron la invitación a cursar el bachillerato acelerado que ofrecía la empresa.

Entre sus cargos públicos, de la mano de Cambiemos, figuran el de Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), dentro del Ministerio de Educación de la Nación, el de Coordinador de Políticas Sanitarias del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires y, más recientemente, Director General de Cultura y Educación cargo con el que se designa al ministro de educación de la Provincia de Buenos Aires <https://www.linkedin.com/in/gabriel-sanchez-zinny-4487756a/>

128/ Este tema se desarrolla en Morgade, 2017.

5.5. Evaluación y competitividad

La evaluación estandarizada, y su tratamiento tecnocrático y estigmatizante, impregnan al discurso educativo con una lógica mercantilista. Y esto sucede en varios sentidos: por un lado, se presentan los resultados como meros puntajes y con lecturas simplistas que sólo permiten decir quién está del lado de los buenos y quién está del lado de los que “deben mejorar”. La diferencia que esconde este tipo de discursos es que una “buena educación” es precisamente aquella que no sabe de estándares, sino aquella que sabe de procesos individuales, diferenciales, particulares, etc. Ninguna grilla podría servirnos para definir al “buen estudiante”, aunque las pruebas estandarizadas de aprendizajes se presentan como las que pueden otorgar estos parámetros, particularmente si se trata de evaluaciones internacionales.

Este discurso hegemónico ha logrado introducir la lógica de rendición de cuentas, en el sentido común de nuestra sociedad. Eso explica cierta aceptación a la necesidad de conocer el resultado de las evaluaciones estandarizadas de cada una de las escuelas con dos objetivos principales: a) para que las familias puedan “elegir con información” la “mejor” educación de sus hijos; y b) para que las escuelas mejoren. El propio presidente Mauricio Macri lo ha afirmado en la apertura de sesiones ordinarias del Congreso el 1 de marzo de 2018: “Hoy, está prohibido por ley que se publiquen los resultados de las evaluaciones por escuela y eso no tiene sentido. Les pido que este año legislativo avancemos para cambiar esta norma. La única manera de mejorar es partir de la verdad, de un diagnóstico verdadero, transparente y público, a disposición de todos”¹²⁹. A partir del pedido del presidente, los diputados del oficialismo José Riccardo (UCR – San Luis) y Karina Banfi (UCR – Bs. As) presentaron un proyecto de ley para permitir la difusión de los resultados de las evaluaciones por escuela. Este proyecto plantea la modificación del artículo 97 de la Ley de Educación Nacional del año 2006, que establece que si bien se harán públicos los datos, “la política de difusión de la información sobre los resultados de las evaluaciones resguardará la identidad de los/las alumnos/as, docentes e instituciones educativas, a fin de evitar cualquier forma de estigmatización, en el marco de la legislación vigente en la materia.” La modificación planteada protege la identidad de alumnos y docentes, pero no el de las instituciones educativas, lo que en última instancia también hace pública la información de docentes y estudiantes que son parte de dichas instituciones¹³⁰.

Desde la óptica de la competitividad, se espera que los resultados obtenidos por las escuelas sean comunicados a la sociedad, y que, en el libre mercado de la educación, las escuelas compitan entre sí para ser mejores. La divulgación de los resultados en forma de ranking, que coloca a las “buenas escuelas” del otro lado de la vara de las “malas escuelas”, se basa en el supuesto de que tal situación serviría para alentar a estas últimas a cambiar su condición. El legis-

129/ Discurso completo en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/que-estamos-diciendo/42111-discurso-completo-apertura-de-sesiones-ordinarias-en-el-congreso> (consultado el 19 de marzo de 2018)

130/ Proyecto de ley en: <http://www.diputados.gov.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=0183-D-2018>

lador Riccardo expresó: “Creemos que la opinión pública y el acceso irrestricto a la información pública es una fuerza impulsora de los cambios que necesitan nuestras instituciones educativas y de la responsabilidad que conllevan los gobiernos provinciales y nacional para que esto se logre”¹³¹. Es así como parte de los fundamentos del actual proyecto de modificación del art. 97 se expresa: “la publicidad de los resultados en este sentido, fomentará la mejora de la calidad educativa en cada institución, como lo ha hecho en diversos países del mundo, en los que se confeccionan estadísticas y tablas de posiciones en base a los resultados de las evaluaciones realizadas a los establecimientos educativos”¹³².

En consonancia con las recetas del Banco Mundial (2014), la idea que acompaña esta noción de “sana competencia” es la de asociar el resultado de las pruebas estandarizadas al salario docente. Si bien se afirma la necesidad de mejorar los salarios, el prestigio de la profesión, la selectividad en el ingreso a la formación docente y la calidad de esta formación, se argumenta que la estructura salarial debería estar basada en incentivos económicos o premios según los resultados obtenidos, lo que incrementaría el salario de los “Profesores excelentes”. Esto, a su vez, debe acompañarse con la “selección de estudiantes según desempeño” (Banco Mundial; 2014:24). La beca estímulo a la formación docente según los resultados del operativo Aprender se sustenta en este tipo de supuestos.

Sin embargo, la experiencia internacional y la propia experiencia nacional muestra que el resultado de este tipo de políticas es el incremento de la segmentación del sistema educativo, aumentando la brecha entre las “buenas” y “malas” escuelas e incentivando, en ocasiones, situaciones como la expulsión de alumnos con bajo rendimiento y repetidores, limitando el alcance del derecho a la educación de los sectores más desfavorecidos.

Por otro lado, algunos estudios (Bottinelli, 2013; Tenti Fanfani, 2007) muestran que, a la hora de elegir las escuelas, las familias lo hacen por otras muchas razones que no tienen relación con este tipo de pruebas: la contención, el proyecto educativo, la orientación religiosa, la ubicación, etc. Tampoco hay evidencias de que las escuelas vayan a mejorar conociendo los resultados de sus escuelas vecinas, ya que no es la competencia la que mejora los procesos educativos sino la colaboración.

En este punto de los ranking que llevan al slogan “evaluar para mejorar”, ya hemos vivido la experiencia en Argentina durante los noventa, en los que los ranking que se elaboraban con los resultados por escuela de las pruebas ONE, lejos de producir tendencias a la mejora, generaron el vaciamiento de escuelas con menores puntajes y la superpoblación de escuelas con puntajes más altos, sin siquiera el acompañamiento de incremento de recursos para la atención

131/ Declaraciones públicas disponibles en: <https://www.ncn.com.ar/diputados-tratar-proyecto-para-ampliar-la-difusion-de-los-resultados-de-las-evaluaciones-educativas/> o en <http://www.radiolegislativa.com/2018/03/23/riccardo-cambios-en-la-evaluacion-de-las-instituciones-educativas/>

132/ Cámara de Diputados de la Nación, Expte 0183-D-2018, Proyecto de Ley “Educación Nacional - Ley 26206 -. Modificación del Artículo 97, sobre publicación de datos, indicadores y resultados concernientes a toda investigación o evaluación educativa.”. Fecha: 05/03/2018. Disponible en: <http://www.diputados.gov.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=0183-D-2018>

de mayor cantidad de estudiantes. La implementación de pruebas estandarizadas no mejora la calidad educativa ya que el propio “estándar” es un método para uniformar y simplificar lo diverso y complejo y trae como consecuencia la reducción de contenidos en tanto “se enseña para la prueba”, fragmentando el conocimiento y evitando la reflexión crítica y la profundización de contenidos. Puntaje no es calidad (Cassasus, 2007). La obsesión por medir, simplificar y controlar entrenan para la competencia, pero están lejos de la formación de sujetos críticos y autónomos.



CAPÍTULO 6

Resistencias de los sindicatos a la privatización de y en la educación

Para comprender mejor la resistencia sindical que actualmente se sostiene en contra de las tendencias privatizadoras de y en la educación en Argentina es necesario hacer una lectura de los procesos en perspectiva histórica que la CTERA ha llevado adelante desde su propia constitución.

Este capítulo se focaliza en las acciones llevadas adelante por CTERA en el marco de las luchas y de las propuestas alternativas de las organizaciones sindicales y los movimientos sociales que se desplegaron a partir del cambio de siglo.

6.1. Historia de la resistencia de los sindicatos

El 11 de setiembre de 1973 se creó la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA). Este acontecimiento fundacional fue el resultado de un proceso de creciente movilización y debate interno que no estuvo exento de contradicciones, y que definitivamente devino en la unidad a escala nacional de la docencia argentina en una Federación que desde sus inicios sostiene que “la educación es un derecho de todo el Pueblo, una función imprescriptible e indelegable del Estado y que debe ser común, única, gratuita, obligatoria”¹³³. Entre los principales puntos de las discusiones que se llevaron a cabo en todo el proceso constitutivo tuvo un lugar central el debate respecto de la conceptualización sobre la identidad docente: profesionales o trabajadores. Finalmente, triunfó la posición de “Trabajadores de la Educación”, tal como figura en las siglas la Confederación. Y entre las primeras medidas de la organización se resolvió la incorporación de los docentes privados y universitarios al Estatuto. En la Declaración de Principios¹³⁴, el punto 5º establecía: “Es obligación de la organización gremial docente, defender los derechos profesionales, laborales, salariales, previsionales, asistenciales y culturales de toda la docencia en actividad, pasividad o aspirantes a cargos, sin distinción de ramas, niveles ni jurisdicciones. Esta misma defensa, con respecto a los docentes que se desempeñan en el sector privado, de ninguna manera significa convalidar la privatización del sistema educativo”.

Desde el origen de la organización se asumió la defensa de los trabajadores del sector privado y, al mismo tiempo, se dejó expresamente aclarado el rechazo a la privatización de la educación en la Argentina. Cuando transcurría el tercer año de existencia de la Confederación, en 1976, se produjo en la Argentina un golpe de Estado cívico-militar. Además del asesinato, persecución, tortura y

133/ Acta: “Declaración de principios de CTERA”, Huerta Grande, 11 de setiembre de 1973.

134/ Ídem.

desaparición de sus principales dirigentes, el sindicato docente fue prohibido y censurado tal como le sucediera a todas las organizaciones de los trabajadores y los movimientos sociales que defendían por aquel entonces los derechos sociales de los sectores populares.

En los años ´80, con el advenimiento de la democracia, se realizó en la Argentina el Segundo Congreso Pedagógico Nacional (CPN) convocado por el entonces partido gobernante. Uno de los estudios realizados¹³⁵ señala que el debate estaba sostenido desde diferentes posiciones de los actores involucrados con la educación, entre ellos, jugó un papel central la Iglesia Católica. En ese espacio, las entidades de base de CTERA participantes del CPN elaboraron un documento con propuestas defendiendo la escuela pública. Uno de los aspectos controversiales fue la cantidad de establecimientos privados existentes en el país y el consecuente cuestionamiento sobre el sesgo político privatista desarrollado por los gobiernos en los años de la última dictadura cívico-militar que precedieron a la naciente democracia.

Frente a la fuerte influencia que aún mantenía la Iglesia Católica, la CTERA reclamaba una amplia participación en la elaboración de planes educativos que se discutían en el CPN, pero el peso acumulado en la toma de decisiones por los gremios docentes no pareció tener demasiada influencia para torcer la cuestión a favor de los sectores públicos. La otra discusión recurrente fue el tema de la subsidiariedad estatal en educación. Al respecto, CTERA manifestó expresamente que la entidad bregaría por la supresión del subsidio estatal a la enseñanza privada, mayoritariamente integrada por establecimientos de la Iglesia.

Iniciado el período conocido como “los años ´90”, se consolidó el poder de decisión en el campo educativo de los actores que expresaban las posiciones neoconservadoras de la Iglesia y neoliberales de los grupos económicos hegemónicos. La expresión “reforma educativa de los ´90” refiere al período en el que se consolidaron los principios de equidad, calidad, competencia, autonomía, descentralización, eficiencia, polivalencia, utilidad del conocimiento, entre otros. En este marco, el modelo empresarial de las instituciones educativas y los mecanismos de mercado se potenciaron y revalorizaron. Uno de los puntos más importantes de discusión en este período ha sido el papel del Estado con respecto a los principios de obligatoriedad, gratuidad, laicidad y el carácter público de la educación.

CTERA sostuvo desde el principio de esta etapa que el proceso de reforma educativa iniciado por los gobiernos neoliberales había estado determinado por un modelo político y económico que, basado en la aplicación de las reglas del mercado, llevó a los sectores más desfavorecidos de la población a vivir en una situación de injusticia social, exclusión, precarización, pobreza y desamparo.

En una investigación realizada sobre la situación educativa después de 10 años

135/ Díaz N., Kaufman C. (2006)

de la implementación de las reformas neoliberales en la región¹³⁶, la CTERA planteaba, entre otras cuestiones: "...los fondos que deberían destinarse a educación se derivan al pago de los compromisos internacionales (deuda externa), se achica el Estado a través de la privatización de todas sus áreas y se impone el arancelamiento de los servicios. Desde la lógica del ajuste, se desregulan las relaciones laborales y económicas. En otras palabras, se privatizan y mercantilizan los derechos sociales, entre los cuales está el derecho a la educación"¹³⁷. "Los procesos crecientes de privatización de la educación pública se dan a través de dos vías: una orientada al estímulo para la creación de instituciones educativas particulares, otra por la privatización de la escuela estatal¹³⁸.

Por aquel entonces, la CTERA denunciaba la situación en los siguientes términos: "a partir del año 1991 se inició un proceso inédito de creación de escuelas de gestión privada. Este fenómeno se inscribió a escala nacional en el contexto conocido como el "menemismo", marcado por una fuerte voluntad privatizadora que, según entendemos, tiene diferentes aspectos que conviene subrayar (...) la educación privada con fines de lucro tomó fuerza en 1991 con la transformación educativa. Hasta el momento, en las escuelas privadas predominaban las de carácter confesional u organizadas al estilo de cooperativas fundadas sin fines de lucro. (...) La concepción privatista se instaló progresiva y rápidamente en lo cultural –sobre todo en la clase media–, con el discurso de la eficiencia, la calidad, la rentabilidad, la disminución del gasto público y, con ello, el mito del ingreso en el Primer Mundo. Esto tuvo efectos directos en el ámbito de la educación, en donde la lógica del mercado se impuso también por vía del discurso que reemplazó la función pedagógica del director por la de gerenciamiento, la concepción de la educación como derecho social por la educación como servicio, la palabra alumno por beneficiario o cliente, el término proyecto educativo por el término oferta, etc." (CTERA, et al, 2005).

Durante todo este período la resistencia sindical docente tuvo su punto más alto de visibilización y presencia en el debate social con la medida de fuerza llevada adelante por CTERA, conocida como la "Carpa blanca de la dignidad". Esta lucha se inició con el reclamo por la derogación de la Ley Federal de Educación y tuvo, dentro de su pliego reivindicativo, un eje central en la exigencia de una Ley de Financiamiento educativo. Hacia el fin del siglo XX se logra una ley que garantiza un incremento salarial para los educadores, conocido como "incen-

136/ CTERA formó parte de un espacio institucional de investigación y cooperación entre las organizaciones sindicales docentes de los países del Cono Sur junto a la CNTE de Brasil, el Colegio de Profesores de Chile, AFUTU y FENAPES de Uruguay), que estuvo coordinado por CLACSO. La investigación conjunta se publicó en el año 2005 con el título *Las reformas educativas en los países del cono sur. Un balance crítico*.

137/ El Estado impone la descentralización de la educación bajo la falacia de la "autonomía", que en los hechos significó el desentendimiento del Estado en materia educativa, y en la práctica una anarquía en la escuela. Por otra parte, se centralizan más que nunca los aspectos relativos al diseño (elaboración de los Contenidos Básicos Comunes) y al control del sistema (Evaluación de la Calidad). Esta estrategia pone en evidencia la intención del gobierno de mantener el control social.

138/ Las reformas estructurales, no sólo en el Estado nacional sino también en los estados provinciales, se realizaron en la mayoría de los casos a través de préstamos ofrecidos y otorgados por los organismos internacionales de crédito, los que, sobre la base del supuesto de impulsar la autonomía, buscaban transferir la administración del presupuesto y la contratación laboral a cada institución, con sistemas de premios y castigos por el rendimiento institucional medible en términos de "eficiencia", "calidad", etc.

tivo nacional docente". Todo esto se da en un contexto en el que comienza a gestarse la fuerte crisis que en Argentina estalla en el año 2001 con graves consecuencias, políticas, económicas y sociales.

6.2. Acciones de resistencia y construcción de alternativas sindicales en el siglo XXI

El período político que se inicia en diciembre del año 1999 con el gobierno de Fernando De La Rúa, se caracterizó por ser una gestión que mantuvo y profundizó las políticas neoliberales. La situación social, política y económica de aquel entonces presentaba entre sus indicadores principales: 15,7% de desempleo, 38,2% de empleados ilegales, 25% de subempleo; pagos de salarios escalonados, en bonos, cheques diferidos; 53% de niños/as menores de 15 años que vivían por debajo de la línea de pobreza¹³⁹. En el plano educativo se conjugaron diversos aspectos problemáticos como la dispersión generada por la implementación de la Ley Federal de Educación, el permanente ajuste y recorte de recursos presupuestarios, la ausencia de políticas educativas acordadas con los distintos sectores de la comunidad y la representación política y gremial, y la falta de políticas sociales para contener y mejorar la asistencia y la seguridad social de la ciudadanía en su conjunto.

El año 2001, en el marco de un recorte profundo del presupuesto educativo, la nacionalización de la lucha de todos los trabajadores de la educación y una importante presencia del Banco Mundial y el FMI (Fondo Monetario Internacional) en las definiciones de política pública, la CTERA realizó una reforma estatutaria donde se incorporó a la Junta Ejecutiva la Secretaría de Políticas Institucionales para los Trabajadores de la Educación de Gestión Privada, entendiendo que era momento de fortalecer la construcción gremial para un sector de la docencia mayoritariamente flexibilizado y precarizado. Por otra parte, en esta etapa histórica se asumió la necesidad de promover la articulación e integración de las organizaciones a escala regional para frenar la embestida de los organismos internacionales y el achicamiento del gasto público. La CTERA se inscribió en este proceso a través de la participación en distintos espacios como la Internacional de la Educación para América Latina (IEAL), la Confederación de Educadores Americanos (CEA), la Red Social para la Educación Pública en las Américas (Red SEPA), el Foro Social Mundial y el Foro Mundial Educativo que se inicia en Porto Alegre y la campaña "No al ALCA" (Área de Libre Comercio de las Américas), entre otras tantas iniciativas.

A partir del año 2003 se inauguró un período de gobiernos nacionales y populares que, tanto en Argentina como en la región, comenzaron a desplegar un conjunto de políticas que pretendieron reconstituir la presencia del Estado como garante de los derechos sociales. En el campo educativo los años 2005 y 2006 marcaron un importante punto de inflexión en la Argentina, en tanto se logró la sanción de leyes muy importantes como la Ley de Financiamiento

139/ Datos contruidos teniendo en cuenta la información oficial del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC).

Educativo 26.075 y la Ley de Educación Nacional 26.206. En este contexto la CTERA tuvo un papel protagónico tanto en los debates que se generaron en el proceso deliberativo como en las posibilidades concretas de definición de los nuevos marcos normativos. En contextos favorecedores de las políticas de reconstitución de los lazos sociales y ampliación de derechos e inclusión con justicia social, la estrategia principal de la organización consistió en pasar de la posición de resistencia a la ofensiva propositiva para incidir en la definición de políticas públicas que garanticen tanto la inclusión socioeducativa como la recuperación y ampliación de derechos sociales para la clase trabajadora.

En el caso de la Ley de Financiamiento Educativo sancionada en el año 2005, se logró la definición de un incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología, para alcanzar en forma progresiva el 6% del Producto Bruto Interno en el año 2010. En esta hay dos artículos claves respecto de la recuperación de derechos laborales para el sector docente:

“ARTÍCULO 9º Créase, en el ámbito del MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA, el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, cuyo objetivo será el contribuir a la compensación de las desigualdades en el salario inicial docente en aquellas provincias en las cuales se evalúe fehacientemente que, a pesar del esfuerzo financiero destinado al sector y de las mejoras de la eficiencia en la asignación de los recursos, no resulte posible superar dichas desigualdades.

ARTÍCULO 10º El MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA juntamente con el Consejo Federal de Cultura y Educación y las entidades gremiales docentes con representación nacional, acordarán un convenio marco que incluirá pautas generales referidas a: a) condiciones laborales, b) calendario educativo, c) salario mínimo docente y d) carrera docente.”

La Ley 26.206 de Educación Nacional, sancionada en el año 2006, se instituye como una nueva regulación para el ejercicio del derecho de enseñar y aprender en el que la educación es definida como un bien público y un “derecho” personal y social, garantizados por el Estado, dejando atrás la anterior legislación dónde la educación era definida como un “servicio”. En las disputas políticas por la definición de este marco normativo la CTERA tuvo un papel fundamental y, entre otras tantas definiciones, se logró incluir un artículo específico para evitar que la educación fuera incluida en cualquier tratado de libre comercio e impedir la mercantilización que por esta vía podría darse en el campo educativo:

“ARTÍCULO 10 El Estado Nacional no suscribirá tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que impliquen concebir la educación como un servicio lucrativo o alienen cualquier forma de mercantilización de la educación pública.”

Contando con estos marcos normativos garantistas de los derechos públicos, igualmente desde el Sindicato docente se sostuvo la posición en contra de la privatización educativa ya que, dicha tendencia fue adoptando diversas formas para manifestarse aún en períodos con gobiernos que claramente se mostraron en favor de los sectores populares y en contra del poder hegemónico ca-

pitalista global. Los ejes en los que se planteó la disputa en esta etapa y hasta la actualidad estuvieron centrados, por un lado, en los procesos de integración regional a través de la constitución de un Movimiento Pedagógico Latinoamericano y en contra de la mercantilización de la educación a escala regional y mundial, en el marco de las campañas de la Internacional de la Educación para América Latina (IEAL) y la Internacional de la Educación (IE), respectivamente. Por otro lado, a escala nacional, la respuesta de la CTERA en contra de la privatización se expresó fundamentalmente en la disputa por la definición de políticas públicas que garanticen las condiciones del trabajo digno en las escuelas y el fortalecimiento de la educación pública como derecho social, focalizando el debate y las acciones en los ejes del financiamiento educativo, el sistema de formación docente y la evaluación educativa.

6.2.1. Integración regional y Movimiento Pedagógico Latinoamericano

La CTERA, conjuntamente con los Sindicatos docentes que constituyen la IEAL, en el año 2011 realizaron el lanzamiento del Movimiento Pedagógico Latinoamericano (MPL), concebido como un correlato en el campo educativo de los procesos emancipatorios que se comenzaron a vivir en muchos países de la región, al mismo tiempo que se asumía el desafío de reforzar las resistencias de los sindicatos y los movimientos sociales en aquellos países aún sometidos por las políticas neoliberales.

En el primer encuentro del MPL se definieron distintos ejes de trabajo para la acción en los territorios nacionales, en perspectiva emancipadora e internacionalista. Uno de los principales ejes estuvo dirigido al análisis y cuestionamiento del avance privatizador en la región. En este sentido, se definieron estrategias sindicales tendientes a combatir la privatización y a exigir a los gobiernos que no firmen tratados internacionales en los que se afecte el derecho a la educación; como así también se definió trabajar para fortalecer la organización sindical, sus luchas, y la confrontación con el modelo de escuela al servicio del capitalismo.

Para el año 2013, en el marco de su segundo encuentro internacional realizado en Recife, este Movimiento Pedagógico, entre otras cosas, se expresó enfáticamente en defensa de la Educación Pública y en contra de la mercantilización¹⁴⁰:

1- El Movimiento Pedagógico Latinoamericano se concibe como un proceso que busca poner el derecho a la educación pública, gratuita, laica y con calidad integral en el centro del debate social y fortalecer la participación de las y los trabajadores de la educación en la formulación de la política educativa, estableciendo un vínculo permanente con las comunidades educativas, estudiantes y con todos los sectores sociales comprometidos con la defensa de la educación pública, frente al lucro y el comercio educativo.

2- Los Sindicatos docentes demandan que la Educación Pública sea responsabilidad del Estado y financiada con fondos públicos, dado que sólo el Es-

140/ Declaración final, Recife, 21 de setiembre de 2013, publicado en CTERA, 2015, pág. 55.

tado es quien garantiza derechos.

3- Una Educación Pública que abra el camino para pensarnos como pueblos soberanos, como sociedades igualitarias que luchamos por superar las políticas neoliberales que incentivan la competencia entre trabajadoras y trabajadores, el individualismo en el aprendizaje y la comercialización de la educación en todos los niveles.

Tanto la tercera como la cuarta edición del encuentro internacional de este Movimiento Pedagógico, llevadas a cabo en San José de Costa Rica en 2015 y en Belo Horizonte en 2017, respectivamente, tuvieron un mayor énfasis en el análisis de los procesos de privatización y mercantilización de la educación, y un importante avance en la organización de las campañas de resistencia a escala nacional e internacional.

En estos encuentros, el director de la Campaña Mundial de la IE, Angelo Gavrielatos planteaba que en el actual contexto hay un discurso en torno a la privatización de la educación donde abundan frases como: “una mayor autonomía escolar es beneficiosa”, “las escuelas privadas ayudan a expandir el acceso a la educación”, “las alianzas público-privadas tienen un mayor coste-eficiencia”. Y, en el mismo contexto, llamativamente, el Informe sobre el Desarrollo Mundial, publicado en septiembre de 2017 por el Banco Mundial, uno de los principales financiadores de la privatización, expresa: “No existe evidencia de que las escuelas privadas produzcan mejores resultados que las públicas. La privatización de la educación acarrea numerosos riesgos, como la exclusión de los más desfavorecidos, la segregación, la explotación de las familias y el deterioro de la educación pública.”

En estos espacios, también se analizan las consecuencias del avance del libre comercio en el mundo y su impacto en la privatización de la educación. David Edwards, por entonces Secretario General Adjunto de la Internacional de la Educación, planteó que los docentes deben saber lo que significan los acuerdos comerciales internacionales y las consecuencias que los mismos traen para los sistemas educativos. En este sentido, remarcó: “los acuerdos comerciales internacionales buscan redefinir la educación y tratarla como un sector de servicios comerciales abiertos a los inversores, además de introducir nuevos marcos reguladores y mecanismos para que la educación no solo se adapte a la liberalización del mercado, sino que se protejan los intereses de los inversores limitando los espacios de intervención del gobierno”. En este marco se inscribe la lucha de CTERA junto a las organizaciones sindicales de la región en oposición a estos tratados y acuerdos comerciales que se negocian en el mundo, ya que los mismos buscan convertir a la ciudadanía en una masa consumidora y responden a los intereses de las grandes corporaciones y no de las familias, los estudiantes y los docentes.

6.2.2. Presupuesto y financiamiento educativo

Desde el año 2010 la CTERA inicia una campaña por una nueva Ley de Financia-

miento Educativo para que se puedan concretar los nuevos desafíos, como así también los puntos que aún quedan pendientes y por cumplir en la Argentina en materia de presupuesto y financiamiento. Desde la organización Sindical se participa activamente en la elaboración de un proyecto de ley que propone un aumento progresivo de la inversión en educación hasta llegar al 10% del PBI. De ese total, un 8% para Educación universal y obligatoria y un 2% para Educación Superior, Ciencia y Tecnología.

Al respecto la Secretaria General de CTERA, Sonia Alesso, expresaba: “El desafío de contar con más presupuesto en educación hoy se redobla, pues estamos en un contexto en el que las políticas del Gobierno Nacional están llevando nuevamente a la Argentina al endeudamiento externo y al pago de lo que, de manera inmoral, hoy nos exigen los llamados fondos buitres (...) este nuevo endeudamiento y los pagos de capital y de intereses usurarios a los organismos internacionales de crédito condicionarán las posibilidades de atender a la necesidad de una mayor inversión educativa, la defensa de los puestos de trabajo y de nuestra soberanía nacional” (CTERA, 2017).

En esta línea la CTERA plantea, por un lado, la necesidad de la revisión de los sistemas de subsidios a la enseñanza privada para no subsidiar a las empresas que buscan obtener ganancias en el campo educativo; por otro lado, ligar el incremento del financiamiento con metas concretas, entre las cuales se encuentran:

- Cobertura estatal y gratuita para el primer ciclo de nivel inicial, con carácter educativo y no meramente asistencial.
- Obligatoriedad con garantía en el sector estatal gratuito, de todo el segundo ciclo del nivel inicial.
- Reducción de la tasa de sobreedad en educación primaria.
- Mejoramiento de las tasas de egreso de la escuela secundaria obligatoria.
- Creación de equipos de orientación, preceptorías, tutorías, secretarías y bibliotecarios en todas las provincias.
- Construcción de establecimientos y creación de cargos para contar con escuelas de jornada extendida/completa en todo el país.
- Educación artística, educación física e informática en todos los niveles del sistema.
- Enseñanza de una segunda lengua desde la escuela primaria.
- Sistemas de prevención de la salud laboral con la participación de las organizaciones sindicales de los trabajadores de la educación.
- Solvencia de salarios docentes que permitan vivir dignamente con un solo

cargo, que comprenda horas pagas para el trabajo áulico y para el resto de las tareas pedagógicas y con posibilidades de desarrollar el trabajo colectivo.

Adriana Puiggrós sostiene que “el financiamiento aparece como un significante decisivo de las relaciones de poder. De ahí la importancia de fijar metas educativas con obligaciones de inversión para el corto y el mediano plazo (...) es necesario continuar con la política de planificación de la inversión, de compromiso estatal de largo alcance con alto contenido social, inclusivo de los sectores desposeídos, de las minoría, de los inmigrantes”¹⁴¹. Esta lucha es definida como central para el Sindicato, pues en el contexto actual el poder gobernante promueve todo tipo de legislaciones que tienden a habilitar las reglas de libertad de mercado en el campo educativo.

6.2.3. Formación docente permanente

Los cinco sindicatos docentes con representación nacional en la Argentina¹⁴², tal como se señaló en el cuarto capítulo de esta publicación, firmaron en el año 2013 un acuerdo paritario sobre la formación docente permanente en ejercicio, que permitió avanzar en la garantía del “derecho de los docentes a la formación permanente y a la actualización integral gratuita y en servicio a lo largo de toda la carrera”¹⁴³.

La formación permanente en ejercicio es uno de los ejes en los que se ha centrado la organización sindical para confrontar con aquellas ideas de mercantilización de la educación que se ponen de manifiesto a través de “sistemas de capacitación” organizados con criterios meritocráticos y sustentados en la idea del conocimiento como un bien de consumo. La resistencia que mantuvo la CTERA ante aquellos “modelos de capacitación” economicistas permitió en su momento avanzar con una propuesta alternativa que se traduce en este acuerdo paritario que permitió imprimir otro sentido a los procesos de formación, entendiéndolos como una posibilidad colectiva de cualificación del trabajo docente, donde el conocimiento es entendido como solidaridad y ya no como una mercancía; donde las temáticas de la formación son el resultado de un proceso colectivo de problematización de la realidad y no una simple definición arbitraria que toman algunos especialistas o funcionarios; y donde los procesos de evaluación se integran dialécticamente a la formación como posibilidad de aprendizaje y no como meros instrumentos técnicos de medición y control.

La firma del acuerdo paritario también cobra relevancia ya que, además, compromete al Estado con el financiamiento del programa a desarrollar y, por otro, garantiza la participación de los sindicatos en la construcción político-pedagógica de los dispositivos de formación. El acuerdo resultó de suma importancia para confrontar con los avances de la lógica del lucro propia de los empresa-

141/ Extraído del Artículo Puiggrós Adriana (2016). “Ley de Financiamiento Educativo, o leyes del mercado”, en CTERA (2016). Ley de Financiamiento Educativo, Serie Pedagogía y Políticas Educativas, Buenos Aires: Ediciones CTERA.

142/ CTERA, SADOP, CEA, AMET y UDA.

143/ Ley de Educación Nacional 26.206, art.67, inc b y c.

rios o en el mero instrumentalismo de los técnicos-funcionarios, y planteó de modo claro la necesidad de contar con un sistema o dispositivo de evaluación como dimensión de un proceso más complejo que considere a la evaluación pero que no la entienda como un fin en sí mismo. Esto implica, claramente, diferenciarse de las políticas de evaluación construidas bajo la lógica neoliberal del accountability, y pensar a la misma en directa relación con la formación permanente.

6.2.4. Evaluaciones educativas estandarizadas

Desde CTERA siempre se planteó el rechazo a todo intento de implementar políticas de evaluación docente que impliquen atar el salario al puntaje obtenido de una prueba estandarizada de medición de supuestas competencias. Al respecto se plantea: “Comprender que se trata de un proceso de evaluación que, lejos de responder a estándares internacionales -centralizados, externos y antidemocráticos-, nos permita dar cuenta de la diversidad de los impactos que las transformaciones educativas tienen en el sistema, la escuela y el aula, entendiendo a la evaluación como dimensión constitutiva del proceso de enseñanza y del trabajo docente. Por todo lo planteado, la evaluación, entendida como proceso democrático, debería propiciar la participación activa de los involucrados, pues sólo desde esa perspectiva es posible contemplar exhaustivamente las necesidades educativas y tratar de atenderlas para superar las dificultades que estas conllevan. Esto implica despegar el sentido de la evaluación del puro control para situarlo en el lugar del aprendizaje compartido entre quienes participan del proyecto educativo, a los efectos de llegar a producir transformaciones o mejoras en el sistema”¹⁴⁴.

La CTERA no plantea la negación respecto de “la evaluación”, por el contrario, lo que discute es desde qué concepción se plantean las pruebas estandarizadas para imponerlas en los sistemas educativos a escala nacional e internacional; lo que se discute desde la organización sindical docente es qué, para qué, cómo, por qué y con quiénes evaluar. Frente a las imposiciones de las pruebas PISA a escala global, se denuncia la simplificación de los procesos de enseñanza y de aprendizaje, que confunden la calidad educativa con los resultados obtenidos por los alumnos en las pruebas estandarizadas.

Según CTERA, el ingreso del país al sistema de las pruebas armadas por la OCDE significa el sometimiento a los criterios mercantiles para obtener los diagnósticos que supuestamente permiten una mejor utilización de los recursos. Diagnósticos que sirven para sostener la idea de que a pesar de que se ha invertido más en educación la calidad está “cada vez peor”. Mara Brawer plantea al respecto: “Un efecto claro: buscar el desprestigio de la escuela pública acusándola de ineficiente. Comenzaron, entonces, a promoverse formas más “eficientes” de inversión educativa, básicamente a partir del financiamiento de la demanda: escuelas charter y vouchers educativos formaron parte de este

144/ Tomado del documento de análisis redactado por los cinco sindicatos nacionales CTERA, SADOP, CEA, AMET, UDA: “Acuerdo paritario sobre Formación Docente Permanente y en Ejercicio”, 2013.

repertorio, que no logró -ni aún en la época de auge del neoliberalismo- hacer pie en nuestro país.” (CTERA, 2011). Así, la aplicación de la lógica de mercado al terreno educativo tuvo como resultado una concepción limitada de la calidad. Según documentos de los organismos internacionales en los países subdesarrollados la inversión en educación primaria era considerada más eficiente porque -desde la lógica económica- es una dilapidación de recursos darle a alguien una educación por encima de lo estrictamente requerido por el mercado de trabajo.

Por qué rechazamos las pruebas PISA¹⁴⁵ :

1- Sólo miden resultados de las áreas instrumentales sin vincular los procesos y contextos.

2- Comparan a estudiantes que están en sistemas educativos absolutamente incomparables.

3- Sus indicadores son construidos por la OCDE (Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico) organización económica de los países centrales, financiada por los grupos concentrados de capital que tienen entre sus objetivos principales “impulsar el libre comercio”.

4- La publicación de los rankings de acuerdo a los resultados, genera una herramienta de discriminación hacia docentes y estudiantes.

145/ Tomado de la publicación de CTERA (2011). Evaluación del Sistema Educativo, Rev. Canto Maestro N° 18, pág. 3



Reflexiones finales

En esta investigación nos propusimos aportar a la construcción de conocimientos en torno a los procesos y tendencias de privatización “de” y “en” la educación pública en Argentina, con objetivo general de realizar un mapeo de las diversas formas en las que este fenómeno se manifiesta.

Hoy podemos concluir que existen claras evidencias sobre el avance de los procesos de privatización (exógenos y endógenos) en el sistema educativo argentino. Una de ellas es el permanente crecimiento de la matrícula de la educación privada con grandes diferencias entre las distintas jurisdicciones del país. Otra es la privatización a través del otorgamiento de subsidios al sector privado y la reorientación y sub-ejecución del presupuesto educativo.

Uno de los hallazgos relevantes de la investigación es la fuerte presencia del sector privado en la definición de la política educativa y en la gestión de la política pública. Después de una década de recuperación del rol del Estado en la implementación de políticas públicas en general y, en el campo educativo en particular, orientadas a generar las condiciones para garantizar el derecho a la educación, asistimos actualmente a un período de restauración conservadora que recupera algunos de los principios de las reformas implementadas en la década del ´90 y que avanza en la introducción de valores vinculados con el mundo empresarial y con la apertura del sistema educativo a distintos tipos de negocios del sector privado.

Los principios de la Nueva Gestión Pública, que ya estaban presentes en la reforma de los ´90, se reactualizan con algunos rasgos distintivos, como la idea de una gestión “profesional” del sector público, la importación de estilos de gestión y administración provenientes del sector empresarial, la presencia de CEO´s de empresas y funcionarios formados en instituciones privadas en la gestión de programas y proyectos del sector público, y un mayor énfasis en el establecimiento de estándares y medidas de desempeño como “solución” a los problemas del sistema.

Las organizaciones de la sociedad civil creadas y sostenidas, en buena medida, por grupos empresariales buscan incidir en políticas públicas de educación, con el objetivo de cambiar el rumbo de la educación bajo la premisa de alcanzar una formación de calidad para todos. Estas organizaciones y fundaciones que nuclea a “emprendedores exitosos”, grandes empresas industriales y de servicios, bancos, “referentes” del tema educativo y comunicadores sociales, se van articulando con los funcionarios en redes políticas en creciente expansión. Mediante las acciones que promueven, buscan orientar la educación hacia el mercado, tomando como referencia la calidad medida en pruebas estandarizadas como es el caso de PISA; instalar estos temas en la agenda pública, promover los valores del mercado en el interior del sistema educativo y ampliar los

negocios de las empresas privadas en el campo de la educación.

Las políticas que implementa el gobierno en el área educativa, así como las alianzas que establece con los actores privados, promueven valores como el liderazgo, el cambio y la innovación como sinónimos de mejora, el emprendedorismo, la meritocracia, y la rendición de cuentas (“accountability”) a partir de la medición y evaluación de resultados a través de pruebas estandarizadas.

Los principales ejes de la política educativa actual pasan por la desarticulación y/o descentralización hacia las provincias de los programas nacionales del Ministerio (incluyendo la paritaria nacional docente, en abierto incumplimiento de la ley), la promoción de valores de mercado (emprendedorismo, educación en función de las demandas de las empresas), la apertura del sistema educativo para negocios privados (a través de convenios y contratos), la atracción de capitales privados y de fundaciones internacionales no sólo para “asesorar” al Ministerio sino también para participar directamente en la implementación de políticas y programas.

Asimismo, las tendencias privatizadoras que se observan en la formación y el trabajo docente dejan al descubierto las demandas del sector productivo y del capital transnacional por una transformación de los sistemas educativos, la flexibilización del mercado de trabajo docente y la transformación o desaparición de los sindicatos de la educación, al considerarlos como una traba u obstáculo para la profundización de la privatización y el comercio educativo.

Las políticas implementadas por los gobiernos democrático-populares a partir del cambio de siglo, que aún con todas sus limitaciones significaron un avance en la instalación de una agenda orientada por un enfoque de derechos, hoy son impugnadas por las nuevas redes de política que se van expandiendo sin incluir en los debates a los sujetos del proceso educativo. Y en nombre de esa impugnación recurren a “viejas” y “nuevas” formas de privatización “de” y “en” la educación como la única forma de dar respuestas a los problemas que presentan nuestros sistemas educativos.

Esas “viejas” y “nuevas” formas de mercantilización y privatización educativa se manifiestan, tal como lo hemos mostrado en esta investigación, de diversos modos y avanzan considerablemente a escala global. Es por ello, que se vuelven cada día más necesarias las resistencias y denuncias que las organizaciones sindicales docentes de Argentina y de todo el mundo están sosteniendo y llevando a cabo en defensa de la educación pública.

Bibliografía

- ACIJ** (2012) Subsidios estatales a escuelas de gestión privada en la Ciudad de Buenos Aires. Falta de transparencia y profundización de desigualdades educativas. Buenos Aires.
- ARCIDIACONO, M. et. al** (2014) La segregación escolar público-privada en América Latina. Serie Políticas Sociales. CEPAL, Santiago de Chile.
- BALDUZZI J., VAZQUEZ S.** (2013), De apóstoles a trabajadores. Luchas por la unidad sindical 1957/1973, Ediciones CTERA, Buenos Aires, 2da. Ed.
- BALL, S.** (2003) Profesionalismo, gerencialismo y performatividad. Educación y pedagogía vol. 15, n° 37 (87-104).
- BALL, S. y YODELL, D.** (2007) La privatización encubierta de la educación pública. Instituto de Educación, Universidad de Londres.
- BALL, S.** (2008) New Philanthropy, New Networks and New Governance in Education, Political Studies N° 56 (4), (47-765).
- BALL, S.** (2011) Política social y educativa, empresa social, hibridación y nuevas comunidades discursivas, Propuesta Educativa N°36, Año 20, vol 2 (25 a 34).
- BALL, S.** (2014) Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en Educación y Política Educativa. Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 22 (41). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n41.2014>. Artículo publicado originalmente en: Revista de Política Educativa, Año 1, Número 1, UdeSA-Prometeo, Buenos Aires, 2009.
- BALL, S. y JUNEMANN, C.** (2015) Pearson and Palf. The Mutating Giant. Bruselas.
- BANCO MUNDIAL** (1995) Education and Social Policy Department, Priorities and Strategies for Education. A World Bank Sector Review, Washington.
- BANCO MUNDIAL** (1996) Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial, Washington, DC.
- BANCO MUNDIAL** (2014) Profesores excelentes, cómo mejorar el aprendizaje en América Latina, Washington, DC.
- BARBER, M. y MOURSHED, M.** (2008) Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos. Mckinsey & Company. PREAL.
- BERCOVICH, A.** (2015) Todo el poder a los CEOs. Revista Crisis N° 23. Buenos Aires.
- BIRGIN, A.** (1999) El trabajo de enseñar. Entre la vocación y el mercado: las nuevas reglas del juego. Ediciones Troquel. Buenos Aires.

- BIRGIN, A.** (2018) Orígenes, trayectorias y desafíos del sistema formador argentino. Revista "Para Juanito" N° 15. Buenos Aires.
- BORDOLI E. et al.** (2017) Privatización educativa en Uruguay: políticas, actores y posiciones, Internacional de la Educación, Bruselas.
- BOTTINELLI, L.** (2013) ¿Por qué crece la educación privada? En La educación en debate. El Diplo N° 166. Buenos Aires.
- BOTTINELLI, L.** (2018) Nuevas formas de privatizar el aula. En la educación en debate N° 59. Suplemento Educación en Debate de Le Monde Diplomatique. UNIPE. Buenos Aires.
- BOTTINELLI, L. y SLEIMAN, C.** (2014) ¿Uno de cada dos o dos de cada tres? Controversias sobre los niveles de egreso en la escuela secundaria. El Observador. Dossier del Observatorio Educativo de la UNIPE. Universidad Pedagógica Nacional.
- BOURDIEU, P.** (2000) Los usos sociales de la ciencia. Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires.
- BRASLAVSKY, C.** (1983) Estado, burocracia y políticas educativas, En: TEDESCO et al. El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976-1882, FLACSO, Buenos Aires.
- CADE** (2017) El derecho a la educación en Argentina. ¿Hacia dónde van las políticas educativas actuales? Campaña argentina por el derecho a la educación, Buenos Aires.
- CASASSUS, J.** (2007) El precio de la evaluación estandarizada: la pérdida de calidad y la segmentación social. En Revista Brasileña de Política y Administración de la Educación RBPAAE – v.23, N° 1, (71-79). ANPAE, Brasil.
- CASTELLANI, A. y CANELO, P.** (2016) Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri, Informe de Investigación N° 1, Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES - UNSAM.
- CASTORINA, A.** (2016) La relación problemática entre Neurociencias y educación. Condiciones y análisis crítico, Propuesta Educativa N° 46, año 25, vol. 2 (26 a 41).
- CERVINI, R.** (2003) Diferencias de resultados cognitivos y no-cognitivos entre estudiantes de escuelas públicas y privadas. Education Policy Analysis Archives, 11(6).
- CIKUREL, M.** (2005) La incidencia las ONG´s en la definición de políticas educativas. Tesina de la Carrera de Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- COORDIEP** (2003) Declaración de principios y organización La educación pública de gestión privada argentina hoy. http://www.coordiep.org.ar/site/decla_principios_limi.shtml
- CROSO, C.** (2017) La lucha por los sentidos del derecho a la educación. Más allá

de los falsos consensos”, Contrapuntos, Blog de Pablo Gentili, Diario El País, Madrid.

CTERA (2011). Evaluación del Sistema Educativo, Rev. Canto Maestro N° 18, pág. 3

CTERA (2012), Hacia un Movimiento Pedagógico Latinoamericano, Canto Maestro N° 20, CTERA, Buenos Aires.

CTERA (2015) Hacia un movimiento pedagógico latinoamericano. Comité Regional Internacional de la Educación para América Latina. Costa Rica, IEAL.

CTERA (2016), Financiamiento educativo, Canto Maestro N° 20, CTERA, Buenos Aires.

CTERA (2016) Tendencias privatizadoras de y en la educación argentina, Instituto de Investigaciones Pedagógicas “Marina Vilte” Secretaría de Educación, Ediciones CTERA, Buenos Aires.

CTERA, CNTE, AFUTU, FENAPES, CPC, LPP (2005), Las reformas educativas en los países del Cono Sur. Balance crítico, CLACSO Libros, Buenos Aires.

DALE, R. (2007) Los efectos de la globalización en la política nacional: un análisis de los mecanismos. En: BONAL, TARABINI y VERGER (comp.) Globalización y Educación. Textos Fundamentales, Miño y Dávila editores, Buenos Aires.

DARLING-HAMMOND (2001) El derecho de aprender. Crear buenas escuelas para todos. Editorial Ariel, Madrid.

DIAZ, N. y KAUFMANN, C. (2006). El II Congreso Pedagógico Nacional (1984-88) a través de los diarios regionales El Litoral y El Diario. En Cienc. docencia tecnol. n.32, pp.153-177. ISSN 1851-1716.

DUHALDE, M. (2015) Calidad educativa y trabajo docente. Sentidos y significados emergentes de la organización sindical docente, Revista Para Juanito, Segunda Etapa, Año 3, N°7, Buenos Aires.

FELDFEBER, M. (Comp.) (2003) ¿Existe un espacio público no estatal?. En Los sentidos de lo público: reflexiones desde el campo educativo. Buenos Aires: Novedades Educativas.

FELDFEBER, M. (2007) La regulación de la formación y el trabajo docente: un análisis crítico de la “agenda educativa” en América Latina. En EDUCAÇÃO & SOCIEDADE, Campinas, Vol. 28, N° 99 (444-465).

FELDFEBER, M. (2011) ¿Es pública la escuela privada?: notas para pensar en el Estado y en la educación. En: PERAZZA, Roxana (comp.) Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina. Buenos Aires: Aique Grupo Editor.

FELDFEBER, M. (2018) Policies for Teacher Training and Work in Argentina from the Turn of the Century. En: NORMAND, R. et al. (Org.) Education Policies and the Restructuring of the Educational Profession.1. ed. Singapore: Springer Nature.

FRIEDRICH, D. (2016) ¿Qué enseña “Enseñá Por Argentina”? En: Blog Conversaciones Necesarias. Disponible en: <https://conversacionesnecesarias.com>.

org/2016/11/04/que-ensena-ensena-por-argentina/

FRIEDRICH, D. (2014) Global microlending in education reform: Enseñá por Argentina and the neoliberalization of the grassroots, *Comparative Education Review* 58, (296-321).

GAMALLO, G. (2010) Mercantilización del bienestar. Hogares pobres y elección de escuelas privadas. Informe Final de Investigación. Buenos Aires.

GARCÍA DELGADO, D. (2002) Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina. Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales. Universidad Nacional de Quilmes y organizaciones de la sociedad civil y política social. Quilmes.

GLUZ, N. (2009) De la autonomía como libertad negativa a la construcción de proyectos colectivos: la escolarización en los movimientos sociales, En: FELDFEBER, M. (comp.) *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones*. Buenos Aires: Aique-UBA.

GLUZ, N. y RODRIGUEZ MOYANO, I. (2011) Análisis de los primeros impactos en el sector educación de la asignación universal por hijo (AUH) en la provincia de Buenos Aires. UNGS, Buenos Aires.

GONZÁLEZ BOMBAL, I et al. (2003) Organizaciones de la sociedad civil y políticas sociales en la Argentina de los noventa. UDESA, CEDES, Buenos Aires.

HOOD, C. (1991) A public management for all seasons? *Public Administration* Vol. 69 Spring (3-19).

IEAL (2015) La estandarización de la evaluación. Las pruebas nacionales e internacionales ¿medición o evaluación?, *Internacional de la Educación para América Latina*.

IEAL (2015) Tendencias en educación. Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas.

IMEN, P. (2007) Políticas educativas y modos de trabajo docente en Argentina: un recorrido por las imposiciones y resistencias entre la reproducción y la emancipación. *Revista "Perspectiva" N° 26*. Centro de Ciencias de la Educación, Editorial de la UFSC.

LARRIPA, S. (2012) El trabajo docente en escuelas secundarias con proyectos de inclusión educativa: aportes de una investigación realizada en establecimientos estatales de la Ciudad de Buenos Aires. IX Seminario de la Red Estrado: Políticas educativas en América Latina. Praxis docente y transformación social. Santiago de Chile.

LIPINA, S. (2016) Introducción al Dossier Actualizaciones en neurociencia educativa, *Propuesta Educativa N° 46*, año 25, vol. 2 (6 a 13).

LITWIN, E. (1998) La evaluación campo de controversias y paradojas o un nuevo lugar para la buena enseñanza. En Camilloni, A., Celman, S., Litwin, E. y Palou de Maté, M. *La evaluación de los aprendizajes en el debate didáctico contemporáneo*. Buenos Aires: Paidós.

- LUNDGREN, U.P.** (2013) PISA como instrumento político. La historia detrás de la creación del programa PISA. Profesorado. Revista de curriculum y formación del profesorado VOL. 17, N° 2.
- MAR, C.** (2014) Educación y lucro: nuevas geometrías de poder, Revista de la Red de Trabajadoras de la Educación de la Internacional de la Educación para América Latina N° 2, Oficina Regional de Internacional de la Educación para América Latina.
- MEZZADRA, F. y RIVAS, A.** (2010) Aportes estatales a la educación de gestión privada en la provincia de Buenos Aires. Documento de Trabajo N° 51, CIPPEC. Buenos Aires.
- MORDUCHOWICZ, A.** (2002) El financiamiento educativo en Argentina: problemas estructurales, soluciones coyunturales. IIPE-UNESCO, Buenos Aires.
- MORDUCHOWICZ, A. e IGLESIAS, G.** (2011) Auge y avance de los subsidios estatales a las escuelas privadas en la Argentina". En PERAZZA, R. (ed.) Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina. AIQUE, Buenos Aires.
- MOREIRA MARTINS, E.** (2012) Todos por la educación y los lobbies corporativos en educación. Disponible en: <http://privatizacion.campanaderechoeducacion.org/>
- MORGADE, G.** (2017) Pisaleaks o la supuesta neutralidad de la "evaluación" En: FILMUS, D. (comp.) Educar para el mercado. Escuela, universidad y ciencia en tiempos de neoliberalismo, Octubre Editorial, Buenos Aires.
- NARODOWSKI, M., MOSCHETTI, M. y ALEGRE, S.** (2013) Radiografía de las huelgas docentes en la Argentina: Conflicto laboral y privatización de la educación. Documento de Trabajo Área de Educación, Universidad Torcuato Di Tella.
- OCDE (s/f)** El programa PISA de la OCDE. Qué es y para qué sirve, París, documento sin fecha. Disponible en: www.oecd.org
- PERRENOUD, P.** (2015) La evaluación de los alumnos. De la producción de la excelencia a la regulación de los aprendizajes. Entre dos lógicas. COLIHUE. Alternativa pedagógica, Buenos Aires.
- POY SOLANO, L.** (2012) Se amplía red vinculada con empresas para incidir en políticas de educación, La Jornada, México, abril de 2012.
- PRELAC** (2007) Educación de calidad para todos: Un asunto de derechos humanos. Santiago, Chile.
- PUIGGRÓS, A.** (1990) Historia de la educación argentina: Sujetos, Disciplina y Currículum en los orígenes del sistema educativo argentino, Editorial Galerna, Buenos Aires.
- PUIGGRÓS, A.** (2017) Adiós, Sarmiento. Educación Pública, Iglesia y Mercado, Colihue, Buenos Aires.
- RIVAS, A.** (2015) Una política integral para los docentes, en Tedesco, J.C. (comp.)

La educación argentina hoy. La urgencia del largo plazo. Buenos Aires: Siglo XXI.

ROBERTSON, S. (2013) As implicações em justiça social da privatização nos modelos de governança da educação: um relato relacional. En *EDUCAÇÃO & SOCIEDADE* Campinas.

ROBERTSON, S, y DALE, R. (2013) The social justice implications of privatisation in education governance frameworks: a relational account. *Oxford Review of Education* 39 (4):426-445.

ROBERTSON, S y VERGER, A. (2012) Governing education through public private partnerships En; ROBERTSON et al. *Public Private Partnerships in Education. New Actors and Modes of Governance in a Globalizing World*, Edward Elgar, Cheltenham, UK • Northampton, MA, USA.

ROIG, H. (2018) Educación: el nuevo circuito que se ha abierto en el cerebro de Cris Morena. En *Observatorio Participativo de Políticas Públicas de Educación*. Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

SANTOS GUERRA, M. (2003) Dime cómo evalúas y te diré qué tipo de profesional y de persona eres. *Revista Enfoques Educativos*, 5. (1), 69–80, Santiago de Chile.

SITEAL (2011) Cobertura relativa de la educación pública y privada en América Latina, Buenos Aires.

SORENSEN, T.B., & ROBERTSON, S.L. (forthcoming) The OECD program TALIS and Framing, Measuring and Selling Quality Teacher™ in M. Akiba & G.K. Le Tendre (eds.). *Routledge International Handbook of Teacher Quality and Policy*. Routledge.

STEINER-KHAMSI, G. (2015) Teachers and Teacher Education Policies. *Education and International Development. An Introduction* (eds T. Mc Cowan, E. Unterhalter), London: Bloomsbury.

SUTEBA (2016) Mercantilización de la educación. Serie Materiales para el debate N° 13, provincia de Buenos Aires.

TEDESCO, J. C. (1995) El nuevo pacto educativo. Anaya, Madrid.

TEDESCO, J. C. et al. (1983) El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976-1882, FLACSO, Buenos Aires.

TENTI FANFANI, E. (2007) La escuela y la cuestión social ensayos de sociología de la educación, Siglo XXI editores, Buenos Aires.

TERIGI, F. (2016) Sobre aprendizaje escolar y neurociencias, *Propuesta Educativa* Número 46, año 25, vo. 2 (50 a 64).

VELEDA, C. y MEZZADRA, F. (2015) Diez propuestas para mejorar la calidad de la educación. CIPPEC, Buenos Aires.

VERGER, A. y NORMAND, R. (2015) Nueva Gestión Pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma edu-

cativo global. En Educ. Soc, Campinas Vol 36, N° 132 (599-622).

VERGER, A.; LUBIENSKI y STEINER-KHAMSI (2016) The Emergence and Structuring of the Global Education Industry: Towards an Analytical Framework. En Verger, A., C. Lubienski, G. Steiner-Khamsi (eds). World Yearbook of Education 2016: The Global Education Industry. New York: Routledge.

VERGER, A., MOSCHETTI, M. y FONTDEVILA, C. (2017) La privatización educativa en América Latina. Una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias, IEAL. Barcelona.

WORLD BANK (1995) Education and Social Policy Department, Priorities and Strategies for Education. A World Bank Sector Review, Washington.



Education International
Internationale de l'Éducation
Internacional de la Educación
Bildungsinternationale



*Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)*

Usted es libre por:

Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

Adaptar — remezclar, transformar y crear a partir del material

Bajo los siguientes términos:

Atribución — Usted debe darle crédito a esta obra de manera adecuada, proporcionando un enlace a la licencia, e indicando si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo del licenciente.

NoComercial — Usted no puede hacer uso del material con fines comerciales.

CompartirIgual — Si usted mezcla, transforma o crea nuevo material a partir de esta obra, usted podrá distribuir su contribución siempre que utilice la misma licencia que la obra original.

Las opiniones, recomendaciones y conclusiones de este estudio son atribuibles exclusivamente a los autores del mismo, salvo cuando se indique expresamente lo contrario, y no conllevan automáticamente el respaldo de la Internacional de la Educación. Se han tomado todas las precauciones razonables para verificar la información contenida en esta publicación. Sin embargo, el material publicado no se distribuye bajo ningún tipo de garantía, explícita o implícita. Ni la Internacional de la Educación ni ninguna persona que actúe en su nombre podrá ser hecha responsable del uso que pueda hacerse de la información aquí contenida.



La privatización educativa en Argentina

Myriam Feldfeber, Adriana Puiggrós,
Susan Robertson y Miguel Duhalde

Abril 2019



Education International
Internationale de l'Éducation
Internacional de la Educación
Bildungsinternationale

Sede

5 bd du Roi Albert II
1210 Bruselas, Bélgica
Tel +32-2 224 0611
headoffice@ei-ie.org
www.ei-ie.org
[#unite4ed](https://twitter.com/unite4ed)

La Internacional de la Educación representa a organizaciones de docentes y otros trabajadores y trabajadoras de la educación de todo el planeta.

Es la mayor federación de sindicatos del mundo, que representa a 32 millones de trabajadores y trabajadoras de la educación en unas 400 organizaciones en 170 países y territorios de todo el mundo. La Internacional de la Educación agrupa a todos los docentes y demás trabajadores/as de la educación.



**Atribución-NoComercial-
CompartirIgual 4.0 Internacional
(CC BY-NC-SA 4.0)**