

Neoliberalismo y educación: continuidades y rupturas en las políticas educativas en Argentina

Neoliberalism and education: Continuities and ruptures in educational policies in Argentina

Alejandra De Gatica

Directora de Grado en la Secretaría Académica de la
Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Correo electrónico: aledegatica@yahoo.com.ar

Paula Pogré

Investigadora docente regular de la Universidad
Nacional de General Sarmiento, Argentina

Correo electrónico: ppogre@ungs.edu.ar

Recibido: 17-junio-2017. Aceptado: 24-septiembre-2017.

Resumen

La coyuntura actual desafía nuestra creatividad política e intelectual dada la instauración de un nuevo orden neoliberal. Nos preguntamos: ¿cómo analizar esta nueva arremetida neoliberal? y ¿cómo analizar las micropolíticas y también las macropolíticas neoliberales en tanto dispositivos constructores de subjetivación? Además, se indaga su camuflado maridaje con retóricas opuestas a los principios neoliberales. Sustentado en este eje de análisis, el presente trabajo se organiza en torno a la reflexión de dos aspectos: los discursos y la retórica del neoliberalismo actual en materia educativa y la reestructuración de rol del Estado a partir del vaciamiento de determinados programas del Ministerio de Educación y Deportes y de la presentación de nuevas políticas y programas en la Argentina actual.

Palabras claves: neoliberalismo; educación; macropolíticas; desmantelamiento del Estado; micropolíticas; educación mercantilizada.

Abstract

The current situation challenges our political and intellectual creativity given the establishment of a new neoliberal order. We wonder how to analyze this new neoliberal rush? and, How to analyze micropolitics and also neoliberal macro policies as constructive devices of subjectivation? And mainly his camouflaged marriage with rhetoric opposed to neoliberal principles. Based on this analysis, the present work is organized around the reflection of two aspects: the discourses and the rhetoric of the current neoliberalism in educational matters and the restructuring of the role of the State from the emptying of certain programs of the Ministry of Education and Sports and the presentation of new policies and programs in Argentina today.

Keywords: neoliberalism; education; macropolitics; dismantling of the State; micropolitics; commodified education.

1. Introducción

Compartimos la hipótesis planteada por el intelectual Sztulwark (2016), que refiere a que en los últimos años el análisis político subestimó al neoliberalismo. Se pensó lo neoliberal exclusivamente desde un punto de vista macropolítico y desde un lenguaje y una retórica que brindó coordenadas de interpretación y comprensión que, en principio, obturaron de manera un tanto hermética la posibilidad de escuchar e incorporar otros lenguajes. Además prescindieron de criterios multidimensionales y multicausales para el análisis político. Este tipo de comprensión se organiza en torno a la construcción permanente de pares dicotómicos y maniqueos y este es el lenguaje con el que se piensa la política.

Desde este modelo se considera que lo neoliberal es una coyuntura política latinoamericana vinculada al ajuste, las privatizaciones, la generación de deuda externa y a un papel del Estado muy específico; lo que en Argentina experimentamos como programa político y económico del menemismo y que había comenzado su instauración por la dictadura cívico militar que se inicia en 1976.

El esquema argumentativo del discurso neoliberal se vinculaba a una coyuntura latinoamericana específica, consecuencia del Consenso de Washington, en el cual las privatizaciones, el pago de la deuda externa, la obediencia a los lineamientos de los organismos internacionales, entre otros, conformaron una lógica explicativa acerca del *neoliberalismo*. En Argentina el gobierno de Carlos Menen tradujo en un proyecto político estos lineamientos.

La crisis Argentina de 2001 puso en jaque la legitimidad de este discurso —dadas las consecuencias económicas, políticas y sociales del proyecto neoliberal—¹ y

1 “La crisis de 2001 quizás haya sido el peor derrumbe social de la historia argentina. No se trató, desde ya, de una mera crisis económica, sino que se puso en juego la posibilidad de la continuidad del Estado nacional como entidad con capacidad de autogobierno. [...] Hacia fines de aquel año, la disolución de los vínculos

el discurso político asume otro estilo de enunciación en el cual *inclusión, desarrollo y militancia* comienzan a operar como organizadores de un nuevo sentido. Esta retórica *nacional y popular* contribuyó a la conformación de estructuras de pensamiento y sentimiento que concebían que el neoliberalismo podía ser políticamente derrotable² y superable. La contundencia de la retórica de la inclusión social asumió que el fenómeno del capitalismo contemporáneo, llamado neoliberalismo, podía ser derrotado. Esta convicción provenía de la revalorización de un ideario en el cual la acción política en favor del bien común y la justicia social recuperó la connotación positiva que había disfrutado en la primera mitad del siglo xx y que fue perdida durante el auge neoliberal de la década de 1990.

Hoy lo neoliberal a nivel macropolítico³ vuelve a instalarse y nos obliga a un reconocimiento: lo neoliberal siempre subsistió bajo la forma de poderosas micropolíticas. Este postulado implica una determinada perspectiva o un posicionamiento epistémico del análisis de “lo político”. Lo neoliberal no es solo un conjunto de políticas de Estado coyunturales sino una configuración de dispositivos y prácticas micropolíticas. Este postulado epistémico parte de reconocer la politicidad de las prácticas cotidianas, del lenguaje y sobre todo la performatividad del discurso. Esta potencialidad política radica principalmente en el poder de subjetivación que conlleva. Las micropolíticas favorecen procesos de subjetivación, maneras de entender el mundo.

Concentraremos la reflexión en el campo de la educación porque, como sostienen algunos especialistas (por ejemplo, Gentile, 2017) el derecho a la educación está siendo cuestionado. La región parece haber ingresado en un proceso de cuestionamiento a los fundamentos de políticas orientadas a la ampliación de oportunidades y derechos a las poblaciones más pobres. El ciclo político iniciado en Argentina a fines de 2015 parece inscribirse en esta matriz. Y en materia educativa se evidencia una regresión, con efectos negativos en la garantía del derecho a una educación de calidad para amplios sectores de la población argentina. Por eso es indispensable un análisis de los mecanismos discursivos y programáticos

políticos, económicos y sociales llegó a un punto tal que no podían garantizarse las condiciones para la supervivencia “normal” de amplias franjas de la población. El colapso del aparato productivo, bancario y de las finanzas públicas fue sólo la expresión económica del derrumbe de toda la sociedad.” Ricardo Aronskid, Recuperado el 29/9/2017 de <http://www.unicen.edu.ar/content/las-causas-de-la-crisis-de-2001>.

- 2 Eduardo Crespo y Javier Ghibaudi sostienen: “Nuestra hipótesis puede resumirse de la siguiente manera: los gobiernos progresistas son una resistencia político-social —socialmente construida— dentro de un proceso más amplio y duradero de neoliberalización mundial, y que no consiguió —por opción, omisión o impotencia— revertir sus condiciones estructurales y sistémicas” (2017: 30).
- 3 García Delgado y Gradin definen la coyuntura actual como ‘neoliberalismo tardío’: “lo tardío se explica por tres razones. Primero, porque ya no existe el consenso con que surgieron bajo el paradigma del pensamiento único de Washington tras la caída del Muro de Berlín. Es decir, la crisis neoliberal de principio de siglo mostró los límites de ese modelo económico y social. Segundo, el contexto de un mundo multipolar, agravado por el estancamiento económico y el proteccionismo de los países centrales, es totalmente diferente a la fase aperturista y unipolar de los ’90. Y tercero, las sociedades de la región que atravesaron el giro popular neodesarrollista, han profundizado y consolidado su conciencia de sus derechos y de sus posibilidades de acceso a mejores condiciones de vida, ingresos y oportunidades. Todo esto es, por lo menos hasta ahora, una memoria fresca de que ‘otro mundo es posible’” (2017: 20).

por medio de cuales se instala una concepción de la educación opuesta a una perspectiva de la educación como uno de los derechos sociales básicos.

Por lo tanto, en este trabajo abordaremos las políticas educativas neoliberales en la Argentina actual. En una primera parte, el análisis de estas políticas se enfocará en su dimensión discursiva y los ordenadores de interpretación del orden social actual que favorecen. En una segunda instancia se las analizará desde su dimensión programática en tanto operacionalización de un modelo neoliberal en el campo de la educación. Finalizamos este artículo con un cuerpo de conclusiones.

2. La arremetida neoliberal

2.1. El discurso de las políticas educativas neoliberales: legitimar y autorizar

Todo discurso, dado su poder de legitimación y autorización, contribuye a una construcción de una particular representación de la realidad. Berger y Luckman, en la ya clásica obra *La construcción social de la realidad* (1998), sostienen que las experiencias humanas se sedimentan y quedan estereotipadas en el recuerdo como entidades reconocibles y memorables.

Existe también una sedimentación intersubjetiva y social producto de una objetivación particular, dentro de un contexto determinado, que conforma un reservorio común de conocimientos. Una vez producida esa sedimentación colectiva pueden sucederse nuevas legitimaciones y nuevos significados que se incorporan a esas experiencias sedimentadas, sin que esto signifique una amenaza a lo ya objetivado.

La esfera de la legitimación se relaciona con el poder, con la puja por el significado y la permanente transformación. Mediante la legitimación los intereses particulares se presentan como universales, a partir de mecanismos simbólicos que justifican la obtención de privilegios. Esta esfera suele estar solapada y se diferencia de la esfera de la autorización. El discurso y las retóricas de un proyecto político buscan la legitimación de ese proyecto. ¿Qué busca legitimar y mediante qué recursos el discurso neoliberal actual?

Un recurso es la ‘matematización’ de los fenómenos sociales. El uso de la ciencia económica y el empleo casi exclusivo de las correlaciones estadísticas, econométricas y variaciones sistemáticas, como estrategia argumentativa y de fundamentación, construyen un problema de tal manera que queda investido de objetividad y la posibilidad de interpelarlo queda anulada.

El 26 de marzo del 2017 en conferencia de prensa el presidente de Argentina, Mauricio Macri, en relación con los resultados del operativo de evaluación “Aprender”, afirmaba que: “cinco de cada diez alumnos no comprenden textos [...] Siete de cada diez que terminan el secundario no tienen conocimientos de matemática”. Acerca de la Evaluación Aprender argumentaba que:

Es un dispositivo nacional de evaluación de los aprendizajes de los estudiantes y de sistematización de información acerca de algunas condiciones en las que ellos se desarrollan [...] El objetivo de estas evaluaciones es obtener y generar información oportuna y de calidad para conocer mejor ciertas dimensiones del aprendizaje y de contexto de todas las escuelas del país de primaria y secundaria, conocer ciertos logros alcanzados y los desafíos pendientes del sistema educativo y, de esta manera, brindar orientaciones que contribuyan a la mejora continua de la educación y a una mayor equidad (Mauricio Macri, conferencia de prensa del 26 de marzo de 2017).

Hay que definir un *problema* que en sus características y en su *naturaleza* se contenga la legitimación de las futuras *soluciones* a implementar. A este problema hay que conocerlo bien: “Hicimos estas pruebas porque queremos mejorar y la única forma de mejorar es saber dónde estamos parados y en qué estamos fallando”. Ahora bien, ¿qué es conocer? Es la correspondencia sistemática de variables estadísticas la que permite *conocer* el problema. ¿Sin una correspondencia estadística no hay problema? ¿Alcanzan los datos para definir un problema?

Tanto la forma como el momento de definición y presentación de este “*problema* —en medio de un grave conflicto con los docentes—⁴ aspiran a establecer vinculaciones con el sentido común de algunos sectores de la sociedad. ¿Quiénes serían los responsables de los lamentables datos relevados mediante el operativo de evaluación mencionado? Los medios y el discurso presidencial ponen a los docentes en el ojo de la tormenta y construyen así una línea directa de culpabilización. Esta operación discursiva confecciona un problema y arrastra una concepción y construcción de un sujeto, en este caso los docentes, a los que se les asigna la máxima responsabilidad de este *problema*.

El problema está construido, las responsabilidades asignadas y, por lo tanto, la legitimidad de las políticas a implementar. Junto a los resultados de las pruebas Aprender se lanza la comunicación de un proyecto de ley, el “Plan MAESTR@”, que aparentemente⁵ sería presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional. Si bien nos referiremos a este plan en un acápite especial no es de extrañar que en el Plan MAESTR@,⁶ que se autodefine como “proyecto de ley destinado a aprobar un plan de educación denominado MAESTR@” señale: “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. En este sentido, se suele sostener

4 El ciclo lectivo 2017 se inauguró con un paro masivo de los docentes argentinos, con adhesión de todos los gremios, dado que el Gobierno Nacional decidió no intervenir en la discusión de las paritarias salariales nacionales tal como lo establece la Ley Nacional de Financiamiento Educativo 26.075/05 en su artículo n.º 10.

5 El plan fue difundido a comienzos del año 2017 pero hasta el momento, tal vez por las reacciones que produjo, no ha sido tratado en el Congreso.

6 Nos extenderemos sobre el Plan MAESTR@ en otro acápite de este artículo, pero brevemente se trata de un proyecto de ley mediante el cual el Gobierno nacional pretende implementar modificaciones en todo el sistema educativo. Para ello, no reemplaza la estructura o pilares principales del sistema educativo existente, sino que se basa en la actual Ley de Educación Nacional 26.206 que introduce ‘modificaciones’ que profundizan aspectos regresivos: la injerencia del sector privado, la evaluación externa, las pasantías laborales precarizadoras, y una nueva carrera docente que atenta la estabilidad, los concursos para acceder a los cargos, el escalafón y el derecho a la huelga.

que un estudiante es tan bueno como lo es su maestro” (Proyecto de Ley Plan MAESTR@, 2017).

Respecto a las nociones de equidad versus igualdad, en su discurso presentando respecto al operativo de evaluación Aprender, el presidente afirmaba:

El objetivo de estas evaluaciones es obtener y generar información oportuna y de calidad para conocer mejor ciertas dimensiones del aprendizaje y de contexto de todas las escuelas del país de primaria y secundaria, conocer ciertos logros alcanzados y los desafíos pendientes del sistema educativo y, de esta manera, brindar orientaciones que contribuyan a la mejora continua de la educación y a una mayor equidad (Mauricio Macri, conferencia de prensa del 26 de marzo de 2017)

Por otra parte, sostenemos que este proyecto de ley es una expresión del discurso educativo neoliberal que establece un vínculo causal entre educación y problemas sociales como el desempleo y el desarrollo económico. El Plan MAESTR@ concibe a las escuelas técnico-profesionales exclusivamente como proveedoras de mano de obra. Considera que solo debe responder a las demandas del mercado, en vez de concebir una educación amplia e integral para los jóvenes.

Esta vinculación causal se argumenta desde una retórica teórico-técnica estableciendo que el problema de los circuitos educativos diferenciales en términos de calidad y el problema del acceso debido a inequidades en los puntos de partida constituye un inconveniente para el crecimiento y el desarrollo, dado que está demostrado que el nivel educativo alcanzado es un prerrequisito para la introducción en una sociedad que requiere cada vez más saberes y competencias para el manejo de las nuevas tecnologías. Entonces, pareciera que un obstáculo para alcanzar el objetivo de ser una sociedad desarrollada, es la “incapacidad”, centrada en condiciones de los sujetos, en el acceso a la educación de calidad.

Este argumento aspira a presentar como “natural” que se requiera mayor calificación para el trabajo. A su vez este tipo de razonamiento invita a deducir que una causa del desempleo es la ausencia de una formación “de calidad”, como exige toda sociedad desarrollada y que la responsabilidad de esta carencia es de los propios sujetos que la detentan. En la disyuntiva entre proceder por la perspectiva de la garantía de los derechos sociales o por la apuesta al desarrollo, la decisión por la segunda alternativa conlleva a la responsabilización por parte de los grupos sociales de sus propios problemas. Así se produce “una realidad” y la confección a medida de un problema social enunciado como “la inequidad en el acceso” en reemplazo de la distribución desigual de un bien social. Jorge Alemán sostiene al respecto: “la asunción como *problema personal* de aquello que es un problema estructural del sistema de dominación del capitalismo contemporáneo nace tal como lo confirma la cultura norteamericana con la primacía del yo en los distintos relatos de ‘autorrealización’ formulados para sostenerla” (2016: 16).

En conclusión, el discurso educativo neoliberal contribuye a la legitimación a un proyecto político. La educación deja de ser concebida como un derecho y se entiende como un bien, entre tantos otros, que hay que distribuir. Por eso el Estado solo debe garantizar los mecanismos equitativos para acceder a este bien y

la responsabilidad de disponer de las competencias que la sociedad requiere pasa a ser una responsabilidad individual.

Asimismo, es necesario construir al responsable del no cumplimiento de esa “distribución equitativa en el acceso”: el docente evaluado por medio del rendimiento de los alumnos, o el estudiante que no se esfuerza lo suficiente, estableciendo una relación unicausal entre educación y aprendizaje, obviando la multidimensionalidad de los fenómenos educativos y redundando en conclusiones dicotómicas, reduccionista y maniqueas. Como sostienen Cambours de Donini y Pini, se trata de un retorno al discurso educativo de “la gestión por resultados, el modelo de calidad total, la primacía del criterio de eficiencia, el uso competitivo y punitivo de la evaluación de la calidad y los intentos de reformas en los sistemas de retribución” (2017: 126).

2.2. El desmantelamiento

En Argentina el Gobierno del presidente Macri asume el Poder Ejecutivo en el mes de diciembre de 2015. Para comprender cómo en el primer año y medio de gobierno es posible desmantelar programas gubernamentales concebidos como políticas de Estado y no de gobierno, operando sobre la subjetividad de manera de evitar o contrarrestar posibles reacciones adversas, basta ver el proceso de cambio de estructura, subejecución del presupuesto y cierre de programas realizado en el Ministerio de Educación que, por otra parte, rápidamente tras la asunción del nuevo Gobierno, recuperó su nomenclatura del período militar volviendo a ser, después de muchos años, Ministerio de Educación y Deportes de la Nación. Desde la asunción del gobierno de Mauricio Macri en Argentina, se fue desarrollando un proceso gradual y sostenido de vaciamiento de programas orientados a garantizar y fortalecer derechos. Con la excusa del *orden en la esfera de lo público*, la *limpieza de los ñoquis*,⁷ el despido masivo y el cierre de programas fue la tónica imperante en el sector educativo.

2.2.1 Cronología de un desguace

El gobierno de Mauricio Macri asume la presidencia en diciembre de 2015. Ya en los primeros meses de 2016, durante los meses del verano en los que disminuye la actividad en el ministerio por el receso vacacional de las instituciones educativas, se produjeron movimientos y cambios que presagiaban la discontinuidad de programas que sostenían políticas de ampliación de derechos en diversos campos.

El **3 de marzo de 2016**, el Jefe de Gabinete del Ministerio de Educación y el Subsecretario de Coordinación Administrativa informaron que el Programa Conectar Igualdad, que había sido planteado como una clara política de inclusión digital que no solo entregaba una computadora a cada estudiante y a los docentes, sino que brindaba capacitación en servicio, entre otros componentes del programa, no continuaba y que todos sus trabajadores quedaban despedidos.

7 Ñoquis: personas que no trabajan pero cobran. Por lo general, asociados al clientelismo político o favores personales.

El Ministerio de Educación procedió a un progresivo vaciamiento del área. El gremio denunciaba que los trabajadores del Programa, hasta esa fecha, no habían cobrado el sueldo de enero.⁸

El **1 de abril** las puertas de ingreso a las diferentes dependencias del ministerio amanecieron cerradas y con fuerte custodia policial. Trabajadores y trabajadoras fueron obligados a firmar contrato solo por los meses de enero a marzo (trabajados y no cobrados) sin contar con garantía de continuidad laboral; solo en algunos casos puntuales se les notificó oficialmente de la renovación de su contrato.

El **7 de abril de 2016** varios trabajadores y trabajadoras de la Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa recibieron en sus casas un telegrama firmado por la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación comunicándoles que el 30 de abril próximo sus contratos no serían renovados.

El **14 de abril** el Programa Nacional de Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles realizó un concierto ante la falta de confirmación de continuidad del Programa. A comienzos de **julio** al Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) llegó una segunda tanda de despidos. Ya habían ocurrido cerca de veinte despidos y cesantías a principio de año y se sumaron nueve más.

También en **julio** de ese año la Directora del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) anunció el cambio de relación contractual a profesionales que por años habían trabajado allí. Este cambio implicaba un aumento en la carga horaria diaria. Quien no pudiese cumplirlo quedaba fuera de la institución más allá de que este aumento de carga horaria *in situ* no se correspondiese con la naturaleza de las tareas a desarrollar.

En **diciembre de 2016** no se renuevan los contratos a tutores del Programa Nacional de Formación Permanente ‘Nuestra Escuela’ que había sido creado por iniciativa federal y financiado por el Estado Nacional desde el año 2014. Los principios y características del Programa ‘Nuestra Escuela’ potenciaban la universalidad y gratuidad de la formación docente y la adecuación a las particularidades institucionales y regionales. Asimismo, uno de los mayores logros del programa fue, por su incorporación de las TIC, garantizar la misma posibilidad de formación en ejercicio a docentes de diferentes niveles en todas las localidades del país.

Así, los planes de mejora institucional para las escuelas primarias y secundarias, las políticas socioeducativas (coros, orquestas, centros de actividades, provisión de libros, etc.), la ampliación de la infraestructura escolar, los programas para la educación técnica y las políticas de formación docente se vieron seriamente disminuidos tanto en su volumen como en el impacto dentro del sistema. La decisión de crear al interior de estos programas fondos rotatorios para “mejorar el seguimiento de la inversión nacional” no hizo más que retardar la ejecución de esos recursos en el ámbito provincial.

8 El equipo de Conectar Igualdad desde el año 2010 formó a más de 20 000 docentes y desarrolló un sistema operativo libre. A esa fecha se distribuyeron 5 300 000 *netbooks* y 7000 Aulas Digitales Móviles. Asimismo, se implementaron actividades de capacitación y se brindó soporte para todo el país.

Si se analiza la ejecución presupuestaria del 2016 (cuadro 1), se explica que la subejecución de estos y otros programas alcanzó casi los 12 000 millones de pesos argentinos en el conjunto del presupuesto del Ministerio de Educación y compensó el aumento de 10 000 millones de pesos argentinos en el Programa de Compensación Salarial Docente (PCSD) y del Fondo Nacional de Incentivo Docente (Fonid). Lo descrito permite construir una presunción: *un ministerio que solo transfiere recursos y no articula ni coordina políticas educativas, no prevé presupuesto para ello ni se preocupa en ejecutar su financiamiento.*

Cuadro 1
Presupuesto no ejecutado según programas del Ministerio de Educación,
año 2016 (en \$ y %)

Programas presupuestarios Ministerio de Educación y Deportes*	Presupuesto no ejecutado (en \$)	Presupuesto no ejecutado (en %)
Ministerio de Educación	11.702,38	11,81%
1. Actividades Centrales	154,65	26,42%
9. Actividades Comunes a los Programas de Educación 29, 32, 33, 35, 41 y 45	20,39	17,68%
26. Desarrollo de la Educación Superior	3.163,58	4,93%
29. Gestión Educativa	404,82	12,50%
30. Cooperación e Integración Educativa Internacional	11,01	8,01%
32. Información y Evaluación de la Calidad Educativa	61,61	18,68%
33. Acciones Compensatorias en Educación	469,23	23,05%
35. Servicio de la Biblioteca de Maestros	1,85	7,73%
37. Infraestructura y Equipamiento	406,63	16,29%
39. Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica	2.805,41	84,98%
41. Planeamiento Educativo y Fortalecimiento de las Administraciones Provinciales	6,83	24,10%
44. Mejoramiento de la Calidad Educativa	1.783,13	95,92%
45. Acciones de Formación Docente	251,43	23,31%
46. Fortalecimiento Edificio de Jardines de Infantes	425,86	100,00%
98. Fondo Nacional de Incentivo Docente y Compensaciones Salariales	1.735,91	9,15%
99. Erogaciones Figurativas y Transferencias Varias	0,05	0,02%

Fuente: <http://sitiodelciudadano.mec.gov.ar> (Secretaría de Hacienda Presidencia de la Nación, 2017).

* Se excluyen los programas correspondientes a la Secretaría de Deportes y los correspondientes a los organismos descentralizados.

Si bien, en muchos casos, la presión gremial morigeró la cantidad de despidos no fue solo un tema laboral el que estuvo en juego, los programas formalmente no están cerrados pero han estado prácticamente inactivos generando el efecto perverso de, en algunos casos, reincorporar a los profesionales sin tener tarea que desarrollar y ‘cumpliendo horario’ en las dependencias en las que prestan su ‘no servicios’. El cuadro de subejecución da cuenta de ello pero más aún es visible este efecto en el cuadro comparativo de presupuestos 2016-2017 teniendo en cuenta que la inflación reconocida para el año 2016 rondó el 40%.

El presupuesto 2017 (cuadro 2) para el Ministerio de Educación y Deportes refleja fehacientemente la disminución de responsabilidades de la cartera educativa nacional: las partidas para políticas educativas no tienen aumentos presupuestarios significativos de un año a otro. De los 30 000 millones de aumento del 2016 al 2017, 12 000 millones se deben a la incorporación de nuevos programas (Plan de Educación Digital y Jardines de Infantes) y el resto a partidas que responden a transferencias por gastos corrientes: 15 000 millones para educación superior y 2400 millones de pesos al incremento del Programa de Compensación Salarial Docente (PCSD) y del Fondo Nacional de Incentivo Docente (Fonid).

Cuadro 2

Comparación de presupuesto y participación presupuestaria según programas del Ministerio de Educación, años 2016 y 2017

Programas Presupuestarios Ministerio de Educación y Deportes*	Presupuestado 2017	Diferencia presup. (\$)	Diferencia part. presup. (%)
Total Ministerio de Educación	130.697,63	31.601,20	
1. Actividades Centrales	723,29	137,85	-0,04%
9. Actividades Comunes a los Programas de Educación 29, 32, 33, 35, 41 y 45			
10. Actividades Comunes a la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa	92,58	92,58	0,07%
26. Desarrollo de la Educación Superior	79350,42	15137,69	-4,09%
29. Gestión Educativa	5215,56	1977,17	0,72%
30. Cooperación e Integración Educativa Internacional	233,89	96,52	0,04%
32. Información y Evaluación de la Calidad Educativa	475,98	146,08	0,03%
33. Acciones Compensatorias en Educación			
35. Servicio de la Biblioteca de Maestros	30,96	7,02	0,00%
37. Infraestructura y Equipamiento	3595,51	1099,38	0,23%
39. Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica	3407,72	106,42	-0,72%
41. Planeamiento Educativo y Fortalecimiento de las Administraciones Provinciales			
44. Mejoramiento de la Calidad Educativa	273,94	-1585,00	-1,67%
45. Acciones de Formación Docente	1426,46	347,60	0,00%
46. Fortalecimiento Edificio de Jardines de Infantes	5601,61	5175,75	3,86%
47. Implementación del Plan Nacional de Educación Digital	7200,00	7200,00	5,51%
98. Fondo Nacional de Incentivo Docente y Compensaciones Salariales	21407,71	2436,40	-2,76%
99. Erogaciones Figurativas y Transferencias Varias	254,43	-2,59	-0,07%

Fuente: <http://sitiodelciudadano.mecon.gov.ar> (Secretaría de Hacienda Presidencia de la Nación, 2017).

* Se excluyen los programas correspondientes a la Secretaría de Deportes y los correspondientes a los organismos descentralizados.

2.3. El Plan MAESTR@: condensación de una concepción de la educación pública

Nos hemos referido ya al Plan MAESTR@, una iniciativa que con formato de proyecto de Ley se anunció con bombos y platillos en los medios. Su lectura dejó perpleja a gran parte de la comunidad educativa tanto por su contenido como por su forma. Universidades nacionales que tienen carreras de educación convocaron a sus docentes e investigadores a hacer el análisis de su contenido ya que el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación lo había presentado a la consulta. El documento se define, tal como hemos señalado, como borrador de un proyecto de ley sobre educación, y se denomina ‘Plan Educativo MAESTR@’. Las carreras de educación (profesorado y licenciatura) de las universidades nacionales tomaron este documento como objeto de análisis y debate, en un proceso promovido en cada institución por los y las directores o coordinadores de carreras, departamentos o escuelas, según sea la organización institucional propia de cada universidad. Participaron de la elaboración del documento dieciocho universidades públicas que conforman un universo diverso, pero que más allá de sus diferencias plasmaron en el documento un conjunto de observaciones compartidas.

Como puede comprenderse, los aportes institucionales en los que se basa este documento expresan distintas miradas, debido al variado posicionamiento teórico y político de las distintas comunidades académicas con respecto a la educación argentina, así como a las mayores especializaciones en determinados aspectos de la educación en cada institución. Sin embargo, hemos podido consolidar un conjunto de observaciones compartidas, que presentamos en este escrito que coordina los análisis, aportes y críticas que los colectivos docentes han realizado sobre el borrador sometido a consulta (Documento Análisis sobre el denominado ‘Plan Educativo MAESTR@’ 2017: 1).

Sin duda, no es objeto de este artículo transcribir las observaciones realizadas por las universidades ni volver a hacer una análisis del documento presentado por el Ejecutivo, sino, simplemente resaltar algunos aspectos de esta propuesta en los que se evidencia una concepción sobre la educación y se intenta consolidar un “sentido común” que arrasa con espacios construidos en el marco de debates y sostenidos en las leyes vigentes que esta propuesta desconoce.

Para comenzar, en su introducción se plantea que la educación *distribuye* sus *productos* (información y conocimiento). Esta definición restringe el papel de la educación concibiéndola como un medio de distribución de saberes y competencias y desconociendo su función de formación ciudadana en una sociedad democrática. Asimismo, se soslayan los artículos 2 y 3 de la Ley de Educación Nacional 26 206, sancionada en 2006, en los que se entiende a la educación y el conocimiento como bienes públicos y como derechos personales y sociales, garantizados por el Estado.

Desconoce, también, el rol que esta Ley Nacional de Educación (LEN) otorga a las provincias y al Consejo Federal de Educación, considerándolos meras instituciones de aplicación. Afirma que la calidad de la educación de un país se

define por ‘la calidad de sus maestros y profesores’ transfiriendo a estos todas las responsabilidades y desestimando el lugar irrenunciable de las políticas públicas en general y educativas en particular que son siempre intersectoriales.

Al mismo tiempo, que el documento parece reivindicar el lugar de los docentes y que la campaña presidencial abundó en que estos debían ser jerarquizados. Este año, en incumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo, no se convocó a la paritarias nacionales negando la función del Estado Nacional de intervenir en la disminución de las desigualdades sociales vinculadas a la definición de los salarios docentes. El documento también elude esta herramienta jurídica y además propone la desaparición progresiva del Fondo Compensador estableciendo el piso salarial como un techo para limitar los aumentos.

Continuando con un discurso que ‘matematiza’ los fenómenos sociales el documento está plagado de cifras aunque lamentablemente parte de datos desactualizados, arribando así a diagnósticos errados, a partir de los cuales se trazan metas demasiado genéricas y estrategias insuficientes para solucionar los problemas.

Al mismo tiempo, está plagado de afirmaciones respaldadas en datos de los cuales no se citan fuentes ni años. El objetivo es construir un imaginario negativo sobre la educación pública, negando y ocultando los avances producidos. A modo de ejemplo, el documento afirma que “se observa que en los niveles socioeconómicos más bajos los estudiantes que asisten a escuelas de gestión privada alcanzan mejores niveles de desempeño que aquellos que asisten a escuelas de gestión estatal” (Documento Plan Educativo MAESTR@, 2017: 12).

Es interesante ver que sus metas no comprometen a la acción del Gobierno actual ya que todas ellas se proponen para el año 2021 o 2026; las únicas metas inmediatas son la reforma de la carrera docente y los mecanismos de definición salarial, es decir, reducción de derechos laborales y ajuste salarial. Por otra parte legitima la fragmentación naturalizando que hay escuelas para ricos y otras para pobres. En la meta 7 se establece:

7.- Lograr que en el año 2021, la formación ciudadana/ciudadanía global sea un eje transversal de trabajo en todos los establecimientos educativos, desarrollado a nivel nacional a través de experiencias de intercambio en el ámbito del deporte, las artes y las ciencias, que promuevan la participación de los niños y jóvenes (intercambio entre escuelas urbanas y rurales, **entre escuelas de distintos sectores sociales**⁹ y los foros-debate, entre otras (Documento Plan Educativo MAESTR@, 2017: 47).

Finalmente, haciéndonos eco del documento elaborado por las universidades retomamos la alerta sobre omisiones que no parecen ser simples olvidos:

Identificamos omisiones muy importantes que refieren a discusiones y derechos conquistados fijados en la LEN que no son tenidas en cuenta por el Plan. Las más notorias son las que atañen a la Educación Sexual Integral (Ley 26.150) y a la educación en Derechos Humanos, dos terrenos en los que hubo avances importantes

9 El resaltado es nuestro.

en los últimos años y que parecen quedar fuera de este plan decenal. Del mismo modo, advertimos la escasa referencia a la educación de adultos; a la educación para la diversidad (la educación intercultural, en el documento, se refiere exclusivamente a la educación destinada a los pueblos originarios); a la educación en contextos de encierro. Tampoco aparecen referencias significativas a la educación artística, ni a la formación en otros lenguajes que permitan ampliar la capacidad de análisis de los mensajes mediáticos (Documento Análisis sobre el denominado Plan Educativo MAESTR@, 2017: 14).

3. Conclusiones

La actual arremetida neoliberal en la región se vivencia en Argentina como una contramarcha en el proceso de avance del derecho a la educación. El gobierno de Mauricio Macri instauro un discurso e implementa acciones que poco contribuyen a garantizar y ampliar las oportunidades educativas. En este trabajo nos propusimos analizar algunas de las políticas educativas en curso desde dos dimensiones: la enunciativa y la programática. A modo de reflexión final es posible señalar aquellos aspectos principales de estas políticas que, conjugando ambas dimensiones, ponen en cuestión a la educación en tanto derecho social que debe ser garantizado.

3.1. Evaluar para mejorar o para controlar

El operativo de evaluación educativa *Aprender*, que se implementa desde el 2016 a escala nacional en las escuelas de nivel primario y secundario se presenta como el medio a través del cual se define la calidad del sistema educativo en función de los puntajes obtenidos en la evaluación de los aprendizajes. Además de algunos aspectos metodológicos que podríamos cuestionar, es objetable que se establezca una correlación entre los resultados de los aprendizajes y la calidad educativa. Se soslaya la preponderancia y la especificidad de los diferentes y desiguales contextos sociales y culturales que determinan y otorgan significado a los procesos educativos. El supuesto que subyace al pretender relacionar causalmente *calificación de los aprendizajes con calidad educativa* promueve valores como la competencia, perjudica a las instituciones que realizan su tarea en coyunturas más comprometidas e incentivan y orientan los esfuerzos de los directivos y los docentes hacia el logro de resultados en desmedro del desarrollo de mejoras en los procesos educativos.

Una aplicación sistemática de un operativo de evaluación de estas características favorece esquemas de apreciación acerca de lo que es posible considerar una buena o mala educación. Por otro lado, responsabiliza a las escuelas, a los docentes y a los estudiantes de los resultados obtenidos y pasan a constituir el *problema* sobre el cual, ahora sí, las políticas públicas deben intervenir.

Un proyecto político neoliberal necesita de un modelo de educación que brinde legitimación a la exclusión. Y esta exclusión debe ser enmascarada: la educación no es un derecho, es un bien a ser distribuido; la calidad educativa

depende exclusivamente de la eficiencia de los docentes y competencias de los estudiantes; la capacitación docente es responsabilidad de los propios docentes; el desarrollo del país es responsabilidad de los sujetos y no de las políticas, etc.

3.2. Subejecución presupuestaria, desmantelamiento y terciarización

La desinversión y reconversión de las políticas educativas, como hemos mostrado en este artículo con el desguace y desfinanciamiento de las políticas orientadas a garantizar derechos socioeducativos, reflejan una determinada concepción del papel del Estado en torno a lo social y a lo educativo en particular.

La desinversión de todos aquellos programas orientados a la inclusión al sistema educativo de los sectores sociales más vulnerabilizados, junto con el despido de numerosos técnicos y profesionales tiene como contracara ciertas alianzas de la gestión gubernamental con ONG y la contratación de servicios externos en un proceso de tercerización de aquello que el Estado debería asumir. Si bien esto último no fue abordado en este trabajo, es importante señalar que la fuerte desinversión en materia de educación, a partir del desmantelamiento de los programas que se han detallado, sumado a los despidos masivos, concluye que el presupuesto educativo 2017, en términos absolutos sin considerar la inflación, del Estado nacional argentino es 7% inferior al 2016. La contracara es la reorientación del financiamiento hacia las ONG, como por ejemplo el programa de *codocencia Enseña por Argentina* que incorpora a las aulas, en calidad de docentes, a estudiantes avanzados que reciben una breve capacitación pedagógica y un estipendio equivalente a un tercio del salario mínimo que perciben los docentes. A esto se suma la convocatoria voluntarios para reemplazar a los maestros durante el paro docente de principios de este año en reclamo de una recomposición salarial.

Este listado de acciones muestran una reorientación del Estado y la construcción de una cosmovisión afín a un modelo neoliberal en materia de educación. La retórica y la programática neoliberal en el campo de lo social, incluyendo el educativo, acciona engranajes argumentativos de responsabilización individual de las consecuencias de proyectos políticos excluyentes y regresivos.

En síntesis, y cómo hemos intentado demostrar en este artículo, el desguace y desfinanciamiento de las políticas orientadas a garantizar derechos socioeducativos, la reorientación del financiamiento educativo y la retórica de responsabilización individual de lo que debe ser una obligación del Estado alertan sobre una etapa crítica para la educación pública. Esta coyuntura nos interpela y obliga a una mayor creatividad política e intelectual, porque si bien nos encuentra preparados, dada la experiencia neoliberal ya transitada, nuestro neoliberalismo también ha aprendido y ha sabido reconfigurarse para la actual arremetida que estamos sufriendo.

4. Bibliografía

- Alemán, Jorge (2016). *Horizontes neoliberales en la subjetividad*. Buenos Aires: Grama.
- Aronskid, Ricardo (s/a). “Las causas de las crisis de 2001”. Recuperado el 29/9/2017 de <http://www.unicen.edu.ar/content/las-causas-de-la-crisis-de-2001>.
- Berger, Peter y Thomas Luckmann (1968). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Cambours de Donini, Ana María y Mónica Pini (2017). “Tiempos de incertidumbre para la educación en América Latina”. En Daniel García Delgado y Agustina Gradín, comp. *Neoliberalismo tardío: teoría y praxis. Documento de Trabajo n.º 5*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Flacso Argentina.
- Crespo Eduardo y Javier Ghibaudi (2017). “El proceso neoliberal de larga duración y los gobiernos progresistas en América Latina”. En Daniel García Delgado y Agustina Gradín, comp. *Neoliberalismo tardío: teoría y praxis. Documento de Trabajo n.º 5*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Flacso Argentina.
- Diario Perfil (2017). “En pleno conflicto docente, Macri presenta resultados de las pruebas Aprender”. Sección Política. Recuperado el 15/7/2017 de <http://www.perfil.com/politica/en-pleno-conflicto-docente-macri-presenta-resultados-de-las-pruebas-aprender.phtml>.
- Documento Análisis sobre el denominado ‘Plan Educativo Maestr@’ del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación producido por las carreras de Educación de las Universidades Nacionales. Mayo, 2017.
- García Delgado, Daniel y Agustina Gradín (2017). “Neoliberalismo tardío: entre la hegemonía y la inviabilidad. El cambio de ciclo en la Argentina”. Daniel García Delgado y Agustina Gradín, comp. *Neoliberalismo tardío: teoría y praxis*. Documento de Trabajo n.º 5. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Flacso Argentina.
- Gentile, Pablo (2017). “Argentina: el derecho a la educación en cuestión. Privatización, desinversión y precarización educativa”. *Contrapuntos*. Recuperado el 27/9/2017 de https://elpais.com/elpais/2017/09/27/contrapuntos/1506477786_010901.html?id_externo_rsoc=FB_CC.
- Ley Nacional de Financiamiento Educativo n.º 26.075/05.
- Proyecto de Ley Plan MAESTR@. Recuperado el 15/7/2017 de <https://dialogo.compromisoporlaeducacion.edu.ar/>.
- Secretaría de Hacienda Presidencia de la Nación (2017). Recuperado el 15/7/2017 de <http://sitiodelciudadano.mecon.gov.ar>.
- Sztulwark, Diego (2016). *Micropolíticas neoliberales, subjetividades de la crisis y amistad política (o por qué necesitamos criticar al kirchnerismo para combatir al macrismo)*. Recuperado el 21/7/2016 de <http://anarquiacoronada.blogspot.com.ar/2016/05/micropoliticas-neoliberales.html>.