

Las políticas educativas en la Argentina de cambio de siglo



Adriana Migliavacca
Matías Remolgo
Patricio Urricelqui

Resumen

En Argentina, el comienzo del siglo XXI ha estado atravesado por procesos de rebelión popular que plantearon profundos cuestionamientos al consenso neoliberal, hegemónico desde hacía décadas. Acoplándose al clima de efervescencia popular que las experiencias organizativas del 2001 dejaron como herencia, la política del kirchnerismo adoptó un esquema ambivalente, que osciló entre el impulso de medidas “progresistas” (en algunos casos recogiendo, aunque parcialmente, ciertas demandas de la izquierda) y otras que, con un sentido conservador, allanaron la continuidad de la estructura social desigual consolidada en el marco del patrón de dominación de la Nueva Derecha. En este trabajo, nos proponemos analizar algunos aspectos que desempeñaron un papel estructurante en las políticas educativas impulsadas en el transcurso de los tres gobiernos kirchneristas, dimensionando tensiones y discusiones, sopesando los sentidos que las propuestas contienen, en la medida en que se orientan hacia la construcción de un proyecto democratizador, o bien hacia la reproducción y legitimación de las desigualdades sociales.

Educational Policies in Century Change Argentina

Abstract

In Argentina, the early twenty-first century has gone through a process of popular rebellions that sharply questioned the neoliberal, hegemonic consensus from previous decades. Engaging the climate of popular effervescence left as a legacy by the organizational experiences of 2001, *kirchnerismo* politics adopted an ambivalent agenda, which ranged from promoting “progressive” measures (in some cases picking up, though only partially, certain demands on the left) and others that, with a conservative sense, paved the way for the continuity of the unequal social structure consolidated under the New

Palabras clave

reformas educativas
derecho a la educación
privatización
precarización laboral y
pedagógica.

Keywords

Educational reforms
the right to education
privatization
pedagogical and job instability.

Right's domination scheme. In this paper, we analyze some aspects that played a structuring role in educational policies promoted during the three *kirchnerista* governments, gauging the tensions and discussions and balancing the meanings behind the proposals, to determine whether they are oriented towards the construction of a democratic project or, rather, towards the reproduction and legitimation of social inequalities.

Introducción

En Argentina, los comienzos del siglo XXI han estado atravesados por experiencias de rebelión popular que plantearon profundos cuestionamientos al modelo de la Nueva Derecha, hegemónico desde hacía décadas. La crisis que por esos años vivió nuestro país no fue un fenómeno aislado, pues las distintas movilizaciones y levantamientos populares que tuvieron lugar en América Latina en esta etapa anunciaban que las recetas neoliberales con que los gobiernos venían enfrentando los “desequilibrios económicos”, comenzaban a dejar de ser aceptadas pasivamente por la mayoría de la población.

La confrontación con ese patrón de dominación ha generado nuevos desafíos para la burguesía –que como clase dominante brega por reproducir y ampliar su tasa de ganancia– y para los Estados Nacionales, en el ejercicio de su histórica tarea de reconstrucción del consenso agrietado. En experiencias como las de Argentina, Brasil y Uruguay advertimos la configuración de modelos que, bajo nuevos ropajes, toman la dirección de recomponer la hegemonía del capital, utilizando un discurso progresista y algunas medidas de corte popular que canalizan parte de las demandas sostenidas en los momentos álgidos de la lucha.¹ La ubicación de Argentina en un grupo de países conducidos por gobiernos que han desplegado discursos y medidas desafiantes del modelo neoconservador, nos conduce a interrogarnos acerca de la envergadura del cambio. A su vez, el giro conservador que se vislumbra ya casi un año después de la victoria electoral del macrismo, instala la pregunta acerca de la solidez de ese cambio de rumbo que las voces oficialistas divisaban para las primeras décadas del siglo.

Los gobiernos kirchneristas (de Néstor Kirchner, 2003-2007, y de Cristina Fernández, 2007-2015) enarbolaron la idea de una “refundación política”, sustentada en la evocación de la tradición nacional-popular que en Argentina emergió con la experiencia del primer peronismo (Svampa, 2011). Como expresión del modelo keynesiano, el primer peronismo respaldó su política de resignificación de la ciudadanía en la ampliación de derechos y en la revalorización del papel del Estado. Desde este horizonte, y acoplándose al clima de efervescencia popular que, a partir de 2001, se había gestado al calor de diversas experiencias de organización, su política adoptó un esquema ambivalente, que osciló entre el impulso de medidas “progresistas” (en algunos casos recogiendo, aunque parcialmente, ciertas demandas de la izquierda) y otras que, con un sentido conservador, allanaron la continuidad de la estructura social desigual heredada del patrón de la Nueva Derecha. Como señalan Féliz y López (2012), el Estado se reubicó, por un lado, como el articulador de los intereses materiales de diferentes fracciones de la clase dominante, que se expresaron en discusiones y disputas en las propias instituciones estatales. Por otra parte, al registrar la fortaleza renovada de los sectores populares, el Estado reconoció demandas pero incorporó al pueblo trabajador como socio subordinado, sin modificar estructuralmente la matriz de distribución desigual de la riqueza.² Su estrategia se valió de un conjunto de acciones que fueron leídas, por ciertos sectores, como “gestos hacia la izquierda”, no sin causar profundas controversias en el campo de las organizaciones populares.³

Con este escenario de trasfondo, el gobierno avanzó en la redefinición del marco legal de la política educativa, con el propósito de revertir la crítica situación del sistema

1. En otro punto del espectro latinoamericano, pueden vislumbrarse los proyectos nacionales en los que claramente ha primado la profundización del modelo neoconservador (es el caso, por ejemplo, de México, Colombia y Perú). Por otra parte, nos encontramos con experiencias que, con sus contradicciones, han venido implementando medidas más radicalizadas (Venezuela, Bolivia, Ecuador), recurriendo a la movilización, chocando contra el imperialismo y las clases dominantes y apelando al fortalecimiento de un eje político regional con Cuba (Katz, 2009).

2. Féliz y López (2012) encuentran que en la primera década de este siglo las grandes empresas registraron una tasa de ganancia que superó con creces el promedio de los años de auge y de crisis de los 90. Como tendencia inversa al incremento constante de los beneficios empresariales, los salarios abonados por este grupo de empresas pasaron de representar el 15% de las ganancias, en 2001, a un promedio de 8,5% entre 2002 y 2004. Por su parte, si bien la recuperación de los niveles de empleo y la mejora relativa de los salarios constituyeron notas distintivas de la primera fase del kirchnerismo, este proceso no ha logrado revertir los niveles de fragmentación y precarización a los que fueron sometidos los trabajadores en la etapa neoliberal. Distintos autores coinciden en evaluar que el crecimiento del salario, en este período, solo puede ser contrastable con la fuerte caída experimentada en 2001, sin haber podido superar el techo al que había llegado en la década anterior (Lucita, 2010; Svampa, 2011). Entre otros factores, esto permitiría explicar el 36,5% de pobres registrado por el Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas, para el segundo trimestre de 2013.

3. En algunas circunstancias, estos gestos fueron rodeados de un discurso setentista que apeló a representaciones de la memoria popular que habían sido absolutamente desterradas del imaginario del partido justicialista en los 90.

educativo que las reformas de la década de 1990 habían dejado como herencia. En este trabajo, nos proponemos analizar algunos aspectos que desempeñaron un papel estructurante en las políticas educativas impulsadas en el transcurso de los tres gobiernos kirchneristas, dimensionando tensiones y discusiones y sopesando los diversos sentidos que las propuestas contienen, en la medida en que pueden leerse como orientadas hacia la construcción de un proyecto democratizador, o bien hacia la reproducción y legitimación de las desigualdades sociales.

Las políticas educativas como expresión de la disputa hegemónica. Cambios normativos, debates en torno al papel del Estado y a los sentidos de la “inclusión”

El debilitamiento de la hegemonía neoliberal en América Latina ha estado acompañado, hacia el cambio de siglo, por la sanción de nuevas leyes educativas que pretendieron revertir el estado de crisis al que habían llegado los sistemas educativos nacionales como producto de las reformas de los 90. Como ya es conocido, uno de los aspectos que marcó la orientación de las políticas educativas de la última década del siglo XX fue el papel protagónico desempeñado por las recomendaciones de organismos internacionales que alentaron la discusión en torno la necesidad de “modernizar” el sistema, y contribuyeron a la configuración de una agenda gubernamental que apeló a la relación entre la calidad de la educación y la competencia, a la evaluación como rendición de cuentas, y al papel protagónico del sector privado (Feldfeber, 2000; Tiramonti, 2001)⁴. Hoy, por cierto, la situación que transita nuestro continente es menos homogénea que la de las décadas anteriores, y nos enfrenta con un sinnúmero de controversias a la hora de dimensionar los aspectos comunes de la “agenda global”. En este sentido, el análisis de cómo se materializa el derecho a la educación no puede quedar desprovisto de la consideración de aspectos claves de la política gubernamental, que involucren a la relación con las clases dominantes, o a las decisiones vinculadas con la distribución del ingreso.

En Argentina, a partir de la segunda mitad de la década del 50 empezó a redefinirse una matriz que históricamente se caracterizó por la acción protagónica del Estado Nacional en la provisión de servicios educativos. Este proceso se fue vehiculizando a través de las políticas de transferencias y de la progresiva ampliación de la participación del sector privado.⁵ Tomó mayor intensidad en la última dictadura militar, al amparo del neoliberalismo, y llegó a su punto máximo de expresión en la década menemista, luego de que la crisis del gobierno de Ricardo Alfonsín revelara que las promesas de democratización del programa del partido radical contrastaban profundamente con la situación de precariedad precipitada sobre finales de su gestión.⁶ En este escenario irrumpieron las posiciones neoconservadoras que hegemonizaron la reforma educativa impulsada en la década de 1990 y el proceso de sanción de tres leyes nacionales sobre las que se estructuró: la Ley de Transferencia de los Servicios Nacionales de Educación Media y Superior no universitaria (N° 24049/92);⁷ la Ley Federal de Educación (N° 24195/93) –que sentaba los principios y orientaciones sobre los cuales debería organizarse el sistema educativo reconfigurado una vez realizada la descentralización económico-administrativa– y la Ley de Educación Superior (N°24591/95).

Durante el gobierno de Néstor Kirchner se sancionaron seis leyes educativas, que, según la retórica oficial, venían a revertir la matriz política-ideológica de la legislación neoliberal que la precedió: la Ley de Ciclo Lectivo Anual (N° 25864/03), la Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente (N° 25.919/04), la Ley de Financiamiento Educativo (N° 20675/05), la Ley de Educación Técnica y Profesional (N° 26058/05), la Ley Nacional de Educación Sexual Integral (N° 26150/06) y, por último, la Ley

4. Nos referimos a organismos de financiamiento como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que impulsaron la implementación de programas y proyectos como condición de financiamiento, y a los llamados “organismos de cooperación técnica” que, como en el caso de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura (UNESCO), invocaron la consolidación de un marco de “consenso”, intentando compatibilizar las posturas de los bancos con las necesidades políticas de los gobiernos, la preservación del orden social y la integración internacional de los países en la región. Un ejemplo elocuente lo constituye el documento de CEPAL/UNESCO “Eje de la transformación productiva con equidad” (Tiramonti, 2001).

5. Nos referimos a la política de transferencias de Frondizi correspondiente al período 1959-1962 y a la del gobierno dictatorial de Onganía del período 1968-1970. La primera, tuvo su punto de partida en leyes del presupuesto nacional que habilitaban la posibilidad de convenir con los gobiernos provinciales el traspaso de servicios nacionales a sus respectivas jurisdicciones. La segunda, se concretó a partir de una ley (N°17878) que facultaba al Poder Ejecutivo a suscribir convenios con las provincias para el traspaso de escuelas nacionales (Paviglianiti, 1991). En lo que concierne a la ampliación de la participación del sector privado, cabe recordar la creación de la Superintendencia de Enseñanza Privada en 1960, junto con un paquete de leyes y decretos que, apelando a la “libertad de enseñanza”, fortalecieron al sector, ya sea facilitando el acceso a subsidios estatales, o facultándolo para expedir títulos habilitantes en los niveles terciario y universitario (Puiggrós, 1996).

6. Un nuevo proceso de transferencias tuvo lugar en el transcurso de la última dictadura militar, a partir de las leyes N° 21809 y 21810 de 1978, que determinaron el traspaso de servicios educativos pre-primarios y primarios, hasta entonces dependientes del Consejo Nacional de Educación, a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego. Por su parte, los años de transición democrática se caracterizaron por el estancamiento del gasto público en educación, pues en 1985 se mantenía el 1,7% del PBI que se registraba desde 1980 y que había empezado a disminuir a partir de 1975 (Calcagno, 1989), al tiempo que se retenía la entrega a las provincias de fondos de coparticipación federal que incluían partidas para educación (Puiggrós, 1986).

7. Por entonces, antes de las transferencias, el 79% de la matrícula primaria correspondía a la administración estatal provincial, el 19% al sector privado y solo el 2% a los establecimientos nacionales. Sin embargo, en el nivel secundario, el 45% de la matrícula estaba en manos de la jurisdicción nacional, el 26% pertenecía a las provincias y el 29% al sector privado (Lo Vuolo et al., 2002).

de Educación Nacional (N° 26206/06). No obstante, una de las normas del gobierno menemista que aún mantiene vigencia es la Ley de Educación Superior, si bien se le introdujeron modificaciones parciales sobre la finalización de la gestión de Cristina Fernández. Este proceso de modificación normativa puede ser analizado, como aporta Susana Vior (2009), como parte de una estrategia donde el gobierno “aisló” problemas y fue estableciendo acuerdos en torno a algunos temas en función de los intereses sectoriales con quienes quiso tener “coincidencias concertadas”: el empresariado, la Iglesia Católica, las conducciones de los sindicatos docentes con representación nacional, sectores educativos del ámbito privado y gobiernos provinciales.

En el caso de la Ley de Educación Nacional (LEN) son evidentes los contrastes con la predecesora Ley Federal de Educación (LFE), más allá de las ambigüedades y contradicciones que se han identificado en el texto normativo⁸. A diferencia de la LFE, la LEN se pronuncia por el rol principal del Estado Nacional en el sostenimiento de la educación pública, y como garante de las condiciones materiales y simbólicas necesarias para que los estudiantes logren aprendizajes de calidad, independientemente de su condición social (arts. 4; 6; 84). No obstante, la norma no ha revertido la estructura descentralizada impulsada por la Ley de Transferencia, uno de los pilares sobre los que se monta la continuidad de un sistema educativo desigual y fragmentado, que traspasó la responsabilidad del financiamiento de los servicios educativos nacionales (aquellos correspondientes al nivel medio y superior no universitario) a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.⁹

Si bien los datos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) muestran que, para 2014, el porcentaje de Producto Bruto Interno (PBI) destinado a educación alcanzó el 6,3% (lo que indica el cumplimiento de la meta establecida por la Ley de Financiamiento Educativo)¹⁰, persiste aún la ya prolongada deuda pendiente de una ley que regule el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos que contribuya a revertir la desventajosa situación de las provincias que concentran mayor matrícula y cuentan con menores recursos propios (Oreja Cerruti, 2014).¹¹ Esta disparidad queda ilustrada en los datos proporcionados en el marco del monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo cuando revelan que, por ejemplo, para el año 2010, Tierra del Fuego contó con una inversión por alumno estatal de \$17.213, mientras que la provincia de Buenos Aires destinó \$6.520 y Salta \$3.276 (Bezern y otros, 2012).¹² Más allá de que los costos de vida varían de una región a otra (en términos de infraestructura, sistema alimentario escolar, salario docente, etc.), la desigualdad de recursos entre los sistemas educativos provinciales es evidente.

Un aspecto que conspira contra la autonomía de las jurisdicciones –que cargan con la responsabilidad de la administración del sistema educativo– es el esquema de toma de decisiones centralizado que perdura de la etapa anterior, pues la nueva legislación mantuvo prácticamente sin alterar al establecido por la LFE. El Ministerio de Educación de la Nación sigue concentrando decisiones vinculadas con el acceso al financiamiento interno y externo, la evaluación del sistema, así como el reparto de los recursos provenientes de los distintos programas y proyectos socio educativos. En los hechos, la frecuente apelación a la idea de la “unidad del sistema educativo nacional” ha quedado circunscripta a la legitimación del esquema concentrado de toma de decisiones y a la continuidad de la política de un “ministerio sin escuelas” (Vior y Mas Rocha, 2009).

Nos concentramos ahora en dos aspectos que, si desde hace tiempo vienen ocupando el centro de la escena en los debates en torno al derecho a la educación, adquieren una envergadura particular a partir de la discusión que el kirchnerismo entabla con el liberalismo ortodoxo. Nos referimos a la relación entre lo público y lo privado y a la problemática de la “inclusión”, imbricada por cierto en esta relación.

8. Muchas de ellas fueron analizadas en el proceso de debate previo a la sanción de esta ley, muy cuestionado por su carácter “pseudodemocrático” (Mas Rocha y Vior, 2009; Menghini, 2013), dada la ausencia de condiciones y tiempos institucionales para garantizar una discusión profunda, así como la falta de claridad respecto de cuál iba a ser el modo de sistematización de las producciones realizadas en ese marco y el peso que se le iba a otorgar en la toma de decisiones. De esta forma, se ha observado la falta de un diagnóstico que permitiera especificar las formas de concreción de los derechos enunciados; la coexistencia del principio de principalidad del rol del Estado con formulaciones que cedían a los históricos reclamos del sector privado y de la Iglesia Católica, así como la naturalización del sistema federal (desigual y fragmentado) históricamente existente (Carli, 2006; Imen, 2006; Feldfeber, 2006). Se trata de observaciones realizadas al “Documento para el debate: Ley de Educación Nacional. Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa”, que no presentó diferencias sustantivas respecto del texto definitivo de la ley.

9. En efecto, esta ley sentó las bases de una descentralización administrativa que operó como plafón de la reconfiguración de un sistema educativo que históricamente se había destacado por el papel protagónico de la acción del Estado Nacional.

10. Informe de la OCDE “Latin American Economic Outlook 2015: Education, Skills and Innovation for Development”. Cabe destacar que, en principio, esta meta incluía también a la inversión en Ciencia y Técnica y que posteriormente quedó exclusivamente destinada para el gasto en educación.

11. La sanción de esta ley ha sido establecida en una disposición transitoria de la Constitución Nacional de 1994.

12. De acuerdo con el informe citado, las provincias financian cerca de la mitad de sus gastos con recursos coparticipados por el gobierno nacional y, el resto, con recursos propios.

Para el 2010, los recursos fiscales de Tierra del Fuego eran de \$21.964 por habitante y los de provincia de Buenos Aires de \$4.290 por habitante. Esta distribución desigual de recursos impacta en el sistema educativo porque las provincias cargan con cerca del 90% de la inversión en educación no universitaria, destinando un cuarto de sus gastos públicos a esta finalidad (Bezern y otros, 2012).

Entre la centralidad estatal y el protagonismo del sector privado

Más arriba, decíamos que los gobiernos kirchneristas sustentaron su idea de “refundación política” en la evocación de aquellas medidas que, bajo el primer peronismo, promovieron la ampliación de derechos y la revalorización del papel del Estado. Desde sus primeras acciones de gobierno, el kirchnerismo apostó a generar un escenario de confrontación con las posiciones que suponen que el mercado es el principal asignador de recursos. Bajo la consigna de “hacer economía desde la política”, y apoyándose en una coyuntura histórica favorable para la expansión productiva del país, apeló a políticas redistributivas que afectaron, aunque muy tímidamente, los intereses inmediatos de ciertas fracciones de la gran burguesía, alimentando un clima de polarización con ciertos sectores políticos conservadores. Esta confrontación tuvo una expresión particular en la política educativa, sin quedar exenta, por cierto, de las propias contradicciones del modelo.

En lo que concierne a la relación entre lo público y lo privado, la LEN le otorga continuidad a aquella figura de lo “público no estatal”, que en los 90 había sido funcional para legitimar las posiciones conquistadas por el sector privado. Recordemos los intensos debates que se suscitaron a partir de la denominación de “escuelas públicas de gestión privada”, instalada por la LFE.¹³ La LEN amplía, no obstante, el concepto de lo “público no estatal”, incluyendo la idea de una gestión “social” y “cooperativa”, y abriendo la posibilidad de que el Estado otorgue un reconocimiento a aquellas propuestas educativas que, como los Bachilleratos Populares, se fueron edificando al calor de los procesos de organización “desde abajo” que tomaron impulso tras la crisis de 2001.

Esta innovación ha sido fuertemente discutida en el campo educacional, y ha tomado un carácter especialmente controvertido en espacios progresistas vinculados al sindicalismo docente o al ámbito universitario, desde donde se llama la atención sobre el encuadre precario en el que descansa un reconocimiento estatal subsumido a un financiamiento por subsidios, insuficientes para sostener una infraestructura adecuada, con recursos didácticos necesarios y docentes que perciban un salario por el trabajo que realizan.

Esa precariedad es el propio telón de fondo en el que emergen las alertas frente al progresivo protagonismo que el sector privado fue conquistando en el transcurso de la primera década del siglo. Así por ejemplo, Vior y Rodríguez (2012) advierten el carácter discrecional de los procesos de asignación de subsidios al sector privado, dirigidos en alta proporción a establecimientos que no atienden a sectores sociales pobres y concentrándose, mayoritariamente, en escuelas religiosas. Datos aportados en un informe publicado en 2010 (Rivas, 2010) permiten ver que, para ese año, el 65% de los establecimientos del país percibía subsidios del Estado, los que representaban el 13% del gasto educativo provincial. En la provincia de Buenos Aires, el dinero destinado a la cobertura de salarios docentes, llegaba al 73% de las escuelas del sector.¹⁴ Un caso elocuente es el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde el gasto público en subsidios a la educación privada elevó su participación en el total de gasto educativo, de un 15% –en 2005– a un 18,4% –en 2009– (Vior y Rodríguez, 2012).

El protagonismo del sector privado también se expresa en la tendencia al crecimiento de la matrícula de la educación privada que, para el total nacional, asciende de un 26,5% –registrado en 2005– a un 29% –en 2013– (Marrone, 2015). El relevamiento anual de 2014 revela, para la educación común correspondiente al total país, que la proporción de matrícula del sector privado es cercana al 26%. En la provincia de Buenos Aires, se incrementa en el período 2004-2014, de un 31% a un 35,6%. Los datos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires siguen marcando una participación aproximada del 50%, con un crecimiento de un 4% en el período tomado como referencia, pues el 47% –medido en 2004– se eleva a un 51% –en 2014–.¹⁵

13. Desde las posiciones que la analizaban como un avasallamiento del principio de principalidad del papel del Estado, se alertaba frente al peligro de una institucionalización del financiamiento a un “tercer sector” identificado con los intereses del mercado.

14. El mismo informe identifica un conjunto de rasgos comunes, para la mayoría de las provincias, en sus políticas de financiamiento a la educación de gestión privada, destacando –por ejemplo– la ausencia de criterios claros para su distribución y la falta de información pública sobre las escuelas beneficiadas con los aportes (Rivas, 2010).

15. Fuente: Anuarios estadísticos 2004 y 2014, Ministerio de Educación de la Nación.

16. De esta forma, el fenómeno de la fragmentación encuentra su origen en la diversidad de atributos productivos demandados por el capital y en los correlatos que este proceso tiene en la diferenciación de la fuerza de trabajo. Para una profundización acerca del proceso de fragmentación de la fuerza de trabajo a la luz de las formas asumidas por la acumulación del capital, puede verse Iñigo Carrera (2013). Para un análisis sobre cómo la valoración del capital profundiza la segmentación de la educación, alentando la multiplicación de circuitos de formación cada vez más diferenciados, véase Carcacha y Oreja Cerruti (2016).

17. Las iniciativas gubernamentales planeadas e implementadas en los diferentes niveles de enseñanza obligatoria como complemento de la responsabilidad de las provincias son: el Programa Nacional de Educación Solidaria (2003-continúa), el Programa Nacional de Inclusión Educativa (2004-2007), el Programa Integral para la Igualdad Educativa (2004-continúa), los Centros de Actividades Infantiles (2010-continúa), el Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos (2004-continúa), el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios -FINES- (2008-continúa) y múltiples acciones vinculadas con el apoyo a la educación especial, turismo educativo, escuela, teatro y comunidad, entre otros.

18. Como problemáticas que concretamente permiten dimensionar la configuración real del par inclusión-exclusión en la Argentina, puede mencionarse las altas tasas de abandono, repitencia, ausentismo y sobreade de las escuelas públicas (Véase: Menghini, 2013; Oreja Cerruti, 2014), así como la carencia de ofertas institucionales estatales de Jardines de Infantes para hacer efectiva la obligatoriedad de los dos últimos años de la educación inicial.

El desarrollo experimentado por el sector privado no es un fenómeno inocuo al momento de dimensionar las potencialidades democratizadoras del sistema educativo nacional. Encuentra sus raíces en la ampliación de la brecha entre la burguesía y la clase trabajadora, pero lo hace también en la propia fragmentación de las condiciones materiales en que la fuerza de trabajo obtiene sus medios de vida y forma su subjetividad.¹⁶ La profundización de la segmentación educativa nos enfrenta con la pregunta acerca de las oportunidades reales ofrecidas por las llamadas políticas de “inclusión”, dirigidas a los denominados sectores vulnerables. En la siguiente sección nos ocupamos de ello.

La inclusión educativa en debate

En los últimos años, la retórica oficial ha ubicado a la educación como uno de los pilares fundamentales de un patrón de desarrollo y crecimiento económico “sostenible”, “competitivo” e “inclusivo” para el país, que contribuya a edificar una sociedad “justa”, “soberrana”, que reafirme la identidad ciudadana nacional, considerándola como una de sus principales “políticas de inclusión”. En este marco, se han implementado medidas como la Asignación Universal por Hijo, la obligatoriedad de la educación secundaria y la sala de 4 años en la educación inicial, además de la puesta en marcha, a través del Ministerio de Educacional Nacional, de una serie de programas, planes y proyectos socio-educativos.¹⁷ Si bien nos excede un tratamiento específico de cada una de las iniciativas, vale la pena una reflexión acerca de los sentidos, concepciones y consecuencias concretas que vienen generando en la realidad educativa, desde el momento en que contribuyen a problematizar las contradicciones que subyacen en la estrategia de recomposición hegemónica del kirchnerismo.

Como señala Oreja Cerruti (2014), una idea sobre la que se viene articulando la política educacional de los últimos años es la meta de la “inclusión” de aquellos sujetos que han sido arrojados a la “exclusión” por las políticas neoliberales de los 90. Pero esta valoración también se observa en documentos y discursos de organismos internacionales de crédito que, como el Banco Mundial, “recomienda” políticas educacionales y sociales que promuevan la meta de la inclusión, con el propósito de revertir el factor social de riesgo que, según esgrime, representan los jóvenes “excluidos” para la “governabilidad” de los países catalogados como “pobres”. La autora recupera algunos análisis críticos en torno al uso del par inclusión-exclusión (Fontes, 1996; Rodríguez Guerra, 2002) y contribuye a dimensionar la real configuración que este par adquiere desde que el capitalismo se ha consolidado como sistema hegemónico y único a nivel mundial. Siguiendo el razonamiento de Fontes (1996), retoma las categorías de *inclusión forzada*, en relación con el proceso de mercantilización de la fuerza de trabajo, y de *exclusión interna*, para designar los procesos de expulsión del mercado de empleo de amplios contingentes de población obrera “sobrante”.

Distintas medidas gubernamentales de los últimos años evidencian el papel de “socio subordinado” al que la estrategia kirchnerista confinó al pueblo trabajador. Por razones de espacio, nos circunscribimos a una experiencia que lo ilustra de manera emblemática en el campo de la política educativa. Nos referimos al Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FINES), impulsado desde 2008 por el Ministerio de Educación de la Nación, en acuerdo con los ministerios provinciales, con la participación del Ministerio de Desarrollo Social y diversas organizaciones sociales, con el propósito de promover la finalización de la escolaridad de jóvenes y adultos que no han iniciado o completado sus estudios primarios o secundarios.¹⁸ El programa se desarrolla a partir de convenios con organizaciones sindicales, empresas, universidades, organizaciones no gubernamentales, agrupaciones políticas, y sociedades de fomento; aquellas que demanden la apertura del plan en sus respectivos territorios. A modo de ejemplo, en el caso de la provincia de Buenos Aires, una vez aprobado el convenio, estas

organizaciones pueden constituirse en sedes de las actividades de enseñanza, albergando una cantidad de comisiones y secciones proporcional a la matrícula potencial relevada. Las sedes se encuentran a cargo de un referente al que se le delega la organización de las comisiones y todas las tareas que involucran la intermediación entre los estudiantes y la gestión central del programa pero sin ningún financiamiento estatal que contemple el pago de su salario, gastos administrativos, de mantenimiento, o bien para recursos didácticos.

En el caso específico del Plan FINES II, destinado especialmente a jóvenes y adultos que no iniciaron o terminaron sus estudios secundarios, la propuesta curricular es de carácter presencial y abarca seis períodos de 18 semanas cada uno, correspondientes al 1º, 2º, y 3º años del plan de estudios. Los estudiantes asisten a clases dos días por semana, con una duración de cuatro horas por jornada y los horarios se adecúan a la disponibilidad de los estudiantes y de las sedes disponibles; en los turnos mañana, tarde o vespertino. En cada período se destina una semana al curso de recuperación y una semana a mesas de examen.¹⁹

Hacia 2013, se implementaba en 100 de los 135 distritos de la jurisdicción y, en 2012, se estimaban más de 7000 docentes contratados, 4000 comisiones y 100.000 estudiantes inscriptos (Facioni, Ostrower y Rubinstain, 2013). Los docentes son designados a través de contratos que tienen un tiempo de duración establecido (4 meses), sin contar con cobertura de obra social en los períodos de receso escolar. Estos contratos no implican relación de dependencia con el Estado ni incluyen derechos laborales como uso de licencias, cobro de antigüedad, aguinaldo, asignaciones familiares y bonificaciones por zona rural o desfavorable.²⁰

De la descripción realizada, pueden desprenderse distintas observaciones que permiten al menos poner en duda el supuesto carácter progresista de una política de Estado que hipotéticamente reconoce las virtudes democráticas del protagonismo de la sociedad civil pero que en el plano material se desentiende de una propuesta de educación integral.²¹ Lo que se vislumbra con claridad es una lógica de tercerización de los servicios educativos que —de acuerdo con la retórica de derechos sociales promulgada por el kirchnerismo— deberían ser garantizados por el Estado (Marticorena, 2008).

Esta política “compensatoria” no parece distar mucho de los procesos que irrumpieron en los 90, o de la estrategia que el macrismo parece continuar o profundizar, cuando lo importante es satisfacer la creciente demanda de educación de quienes quedan sometidos a la explotación y al despojo de un mercado laboral precario. La respuesta es una política educativa también precaria, donde el derecho a la certificación —por cierto legítimo— se antepone al derecho a la educación (Facioni, Ostrower y Rubinstain, 2013), generando el terreno propicio para contener el conflicto social, siempre latente.

La universidad: dilemas del mercado y de la precarización

En el ámbito de las políticas destinadas a la educación superior es donde pueden identificarse más continuidades que rupturas respecto de la época de esplendor neoliberal, más allá de que también en este campo los gobiernos kirchneristas hayan buscado diferenciarse de la retórica que acompañó a los años de menemismo. Estas continuidades se expresan en el plano normativo y en la intensificación de ciertas lógicas y mecanismos propios del paradigma educativo del mercado, por cierto tensionados por las modificaciones parciales introducidas en la Ley de Educación Superior (LES) en noviembre de 2015, en relación con la garantía de acceso irrestricto a la universidad

19. Esta estructura refuerza los históricos circuitos educacionales diferenciados por clase social y, por lo tanto, profundiza la segmentación del sistema de educación en general, y en especial, de la propia modalidad de educación de jóvenes y adultos. Esto se evidencia en las condiciones de enseñanza y aprendizaje, así como en la propia reducción curricular implícita en esta oferta educativa. A una oferta que propone un cursado de cinco días a la semana, con asignaturas anuales, como en el caso de los tradicionales Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS), se le contraponen un esquema de dos días de cursada con asignaturas cuatrimestrales.

20. Esta modalidad de contratación, empleada como mecanismo de asignación de nuevo personal a proyectos impulsados por el Estado, comenzó a implementarse en 1995 (a partir del Decreto del PEN N° 92/95), favorecido por el congelamiento de los cargos vigente desde hacía dos años (Menghini, Migliavacca y Más Rocha, 2016).

21. Basta con leer los documentos oficiales del programa para elucidar una maniobra discursiva que apela a la tradición de la educación popular freireana para legitimar la necesidad de la participación de la “sociedad civil” en el sostenimiento de la educación de jóvenes y adultos.

y el no arancelamiento, enunciado por el discurso gubernamental como sinónimo de una “Universidad para Todos”.

Como ya es conocido, en los años 90, la universidad ha sido objeto de reformas que acompañaron a las políticas de ajuste y reestructuración del Estado, hegemónicas en América Latina. En Argentina, bajo el imperio de un criterio privatizador y mercantilista, se fue forjando un modelo de universidad que intensificó su compromiso con los intereses del capital, a expensas del debilitamiento del vínculo con los sectores populares que supo forjar en ciertas circunstancias de la historia de nuestro país.

En sintonía con este modelo, la Ley de Educación Superior (N° 24.521/95) introduce condiciones que avanza en la desresponsabilización del Estado como garante principal del sostenimiento económico financiero de la universidad, instalan la concepción de la educación como un servicio arancelable y restringen el acceso masivo de los estudiantes a las universidades públicas. Recordemos que la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) como organismo de control cercenó la autonomía universitaria, al tiempo que habilitó un espacio de participación para el sector privado, otorgando la representación a un miembro del Consejo de Rectores de Universidades Privadas.²²

22. La CONEAU tiene por funciones la evaluación externa de las instituciones universitarias en general y la acreditación de las carreras de postgrado y de aquellas carreras de grado declaradas de interés público. A su vez, posee la atribución de fijar parámetros que operan como criterios de evaluación.

En el transcurso de los últimos años se presentaron varios proyectos legislativos, con el propósito de arribar a una nueva ley que regulara la educación superior. No obstante, fue recién en los últimos meses de la gestión de Cristina Fernández, cuando –frente al escenario incierto abierto por el proceso electoral de recambio presidencial– se avanzó en la introducción de modificaciones parciales a la Ley de Educación Superior, a partir de la sanción de la ley N° 27.204, promulgada el 9 de noviembre de 2015 como “Ley de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el Nivel Superior”.

La nueva normativa consta solo de nueve artículos e incide sobre cuatro aspectos fundamentales que recogen parte de las demandas que el movimiento estudiantil viene planteando en su experiencia organizativa de las últimas décadas: considera a la educación como un bien público y como un derecho humano individual y social; se pronuncia por la garantía del acceso masivo a la educación superior; prohíbe el cobro de aranceles para las carreras de grado en las Universidades Nacionales; y establece la responsabilidad principal e indelegable de su financiamiento por parte del Estado Nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias.

Si bien se trata de cambios significativos, su alcance parece limitado para que puedan ser identificados con una redefinición estructural que comprometa a la concepción mercantilista que permanece vigente en el articulado de la LES. Se abren interrogantes en torno a los efectos competitivos (y diferenciadores) del fomento a la generación de recursos adicionales (en un contexto en el que las partidas presupuestarias para los gastos corrientes tienden a congelarse), y al condicionamiento que parecen ejercer sobre la direccionalidad de la política institucional, por ejemplo, de Bienestar Universitario y/o Estudiantil (Haro, 2014). En el mismo sentido, la nueva legislación mantiene la política de subsidios a los institutos de formación superior del sector privado (en el marco de sus respectivas jurisdicciones) y la propia configuración y función de la CONEAU como organismo de acreditación y control.

La política de evaluación y acreditación de la CONEAU ha suscitado intensos debates y posiciones encontradas en torno a su incidencia en los procesos de formación y a la dinámica institucional desatada en las universidades. Las posiciones críticas han centrado sus cuestionamientos en la propia naturaleza del organismo que, como agente de control externo, ha tendido a erosionar el principio de autonomía universitaria, introduciendo mecanismos de medición de la calidad típicos del ámbito productivo

e interviniendo –en sintonía con estos criterios– sobre el perfil de graduado a formar (Alonso Brá y Sverdlick, 2009). Esta posición tomó una clara expresión, hacia fines de los 90 y comienzos del siglo XXI, en distintas acciones protagonizadas por el movimiento estudiantil y ciertos grupos de docentes –pertenecientes en mayor medida a las universidades nacionales de Comahue, Buenos Aires y Córdoba– que impulsaron tomas de facultades, movilizaciones, asambleas, presentaciones de denuncias a la justicia y repudio en los diferentes órganos de gobierno universitario (Bonifacio, 2012; Liaudat, Liaudat y Pis Diez, 2012). Sin embargo, con el transcurrir de los años, las políticas de evaluación y acreditación fueron encontrando aceptación, ya sea ponderando las atribuciones regulatorias del Estado en la formación profesional que compromete a los llamados “intereses públicos”, o bien naturalizando estos procesos como vía de reconocimiento ineludible y de acceso a fuentes de recursos (instrumental, equipamiento, formación) que las vías de financiamiento regulares no llegaban a cubrir.

Como ya es conocido, en Argentina, el sistema universitario público es el único nivel cuyos servicios no han sido transferidos a las jurisdicciones provinciales o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El Estado Nacional se hace cargo del financiamiento, a través de la Secretaría de Políticas Universitarias dependiente del Ministerio de Educación Nacional, transfiriendo las partidas presupuestarias a las instituciones.²³ Una problemática de relevancia en el período actual –y que toma expresión en las preocupaciones consensuadas en el seno de la comunidad universitaria– es el carácter insuficiente de un presupuesto que no llega a cubrir los gastos corrientes necesarios para el desarrollo de la totalidad de las funciones y responsabilidades que históricamente han sido competencia de la universidad. Del presupuesto estatal total recibido, se destina entre un 90% a un 97% a pagar salarios, dato preocupante si se considera que con el porcentaje restante deben sostenerse los proyectos de extensión e investigación, la formación de sus trabajadores docentes y no docentes, las políticas de bienestar estudiantil (becas, comedores universitarios, etc.) y demás necesidades que surgen en la tarea diaria de la universidad.²⁴ Esta realidad permite explicar las diversas situaciones conflictivas que –a partir de reclamos de estudiantes y docentes– empiezan a emerger en un escenario de penuria económica que obstruye el normal desarrollo de las actividades. En efecto, el aliento al criterio de diversificación de las fuentes de financiamiento parece afirmarse, en los hechos, como rasgo de continuidad con el modelo de universidad que la Nueva Derecha instaló, a partir de los 90, haciéndose eco de las “recomendaciones” de las agencias financieras internacionales, que han demostrado sobrada eficacia para formatear el sentido común en torno a los problemas, prioridades y funciones de la universidad en Argentina.²⁵ El problema del financiamiento de la universidad y de las garantías resguardadas por el Estado Nacional no puede pensarse aisladamente del proceso de privatización y mercantilización de la educación superior.

Durante los gobiernos kirchneristas, se han creado 16 universidades públicas, a diferencia de las 9 que se inauguraron durante los 90. Continúa, no obstante, el mismo patrón de distribución geográfica de estas instituciones, ya que la mitad pertenece al Gran Buenos Aires. A esto se añade que las nuevas universidades, situadas a menos de 100 km de las ya existentes, comparten iguales o similares ofertas académicas.²⁶ Por su parte, la creación de universidades privadas fue menos significativa que en la década de 1990.²⁷ Sin embargo, no habría que desestimar el peligro de una “privatización indirecta” del nivel (Liaudat, Liaudat y Pis Diez, 2012), cuando se observa un 21,4% de matrícula en el sector privado en el año 2015, una razón de uno cada cinco estudiantes.²⁸

Por su parte, y más allá de la esfera de la normativa, las prácticas institucionales de las universidades van marcando una tendencia a acentuar el nexo con los sectores empresariales, a partir de la firma de convenios, generalmente vinculados con la capacitación

23. Las universidades públicas son autárquicas, es decir, que tienen autonomía para decidir cómo administrar los recursos presupuestarios provenientes del Estado Nacional a través de sus cuerpos colegiados de gobierno.

24. Así, por ejemplo, Grotz y Kejsfema (2014) llaman la atención sobre el hecho de que la Universidad Nacional de La Plata destine un 97,5% al pago de salarios. En el caso de la UNLu, ese porcentaje es del 90% según se puede calcular del ejercicio presupuestario de 2014.

25. Recordemos los planteos del Banco Mundial en su documento “La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia (1995)”, donde se afirma la necesidad de movilizar fondos privados, apelando a la participación de los estudiantes en los gastos, la obtención de fondos de graduados, así como fuentes externas y actividades de generación de ingresos.

26. Por ejemplo, tanto la Universidad Nacional de Luján –en sus sedes de Luján y San Miguel–, como la Universidad de José C. Paz, la Universidad del Oeste de la Provincia de Buenos Aires, la Universidad de General Sarmiento y la Universidad Nacional de Moreno ofrecen las carreras de Licenciatura en Administración y Lic. en Trabajo Social, entre otras. Esto sugiere que la creación de nuevas universidades, más allá de que pueda representar una conquista significativa para los sectores populares que desean acceder a los estudios superiores, lejos de derivarse de una planificación integral en la región o en el país, parecería indicar el predominio de una lógica de “intercambio de favores” entre el gobierno nacional y los poderes políticos locales.

27. En la década de 1990 se inauguraron 23 establecimientos privados y en la última década solo se crearon 5 universidades privadas. No obstante, los gobiernos kirchneristas otorgaron el reconocimiento legal definitivo a 11 instituciones que se habían creado en años anteriores.

28. Véase: Síntesis de información. Estadísticas Universitarias Argentinas (2014-2015).

del personal de las empresas, la comercialización de conocimientos socio-técnicos, el desarrollo de pasantías estudiantiles (con frecuencia utilizadas como mano de obra barata), y/o el otorgamiento de financiamiento a proyectos de investigación radicados en la universidad pública y desarrollados por sus equipos docentes. No deja de alarmar el condicionamiento del lobby empresarial en su “apoyo” financiero a las universidades, que se refleja en la pérdida de autonomía y en la orientación de las líneas prioritarias de la producción científica, situación que evidencia la relevancia de la pregunta por la finalidad y los destinatarios del conocimiento producido por la universidad.

No es anecdótico recordar que, en agosto del año 2009, y a pesar de la fuerte oposición de la comunidad universitaria, el Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires aprobó la aceptación de 3,47 millones de pesos procedentes de las regalías distribuidas en todo el sistema universitario por la minera La Alumbraera a través de la empresa Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio (YMAD).²⁹ En la misma línea del análisis, puede llamarse la atención sobre el “Programa de Agronegocios y Alimentos”, perteneciente a la Facultad de Agronomía de la UBA y desarrollado en 2014. Entre sus propósitos y fundamentos, planteaba:

Liderar y ser el nudo coordinador de una red de creación, aplicación y difusión de conocimiento en los agro negocios y alimentos a nivel LATINOAMERICANO con expansión global. Nuestros principales activos específicos son los talentos humanos partícipes de la organización y nuestra capacidad de relacionarnos con el sector de los agronegocios y alimentos³⁰ (La mayúscula corresponde al original)

[...]

Desde 1999, más de 1.700 alumnos han participado de las diferentes propuestas de capacitación que ofrece el Programa de Agronegocios y Alimentos. Los distintos módulos que componen los programas de estudios están a cargo de destacados profesores con amplia experiencia docente universitaria y/o en cargos ejecutivos en empresas y organismos del sector [...] Del total de nuestros alumnos, aproximadamente el 20% trabaja en el sector público mientras que el resto lo hace en el sector privado. Éstos provienen de una infinidad de empresas y organizaciones a lo largo de todas las cadenas agroalimentarias entre las cuales podemos destacar a grandes multinacionales como Bayer, Arcor, Monsanto, Citibank, Carrefour, Dow, Bunge y a importantes empresas argentinas como La Nación, Clarín, Quickfood, Los Grobo, Sancor, entre otras.³¹

Hoy estas lógicas imponen sus criterios en las prácticas concretas del ámbito científico técnico, en la producción y difusión del conocimiento, y en la definición de sus principales beneficiarios. Revelan que la tendencia hacia la mercantilización de la educación, impulsada en los años de hegemonía neoliberal, ha conservado su vigencia. Todo parece indicar que encuentra el camino allanado para recobrar renovadas fortalezas en la nueva etapa política que se abre en el país.

Reflexiones finales

Hemos intentado desarrollar una caracterización general de la política educativa de los primeros quince años de este siglo, dimensionando algunos debates que atraviesan a la sociedad y a la educación en Argentina. Sin lugar a dudas, la crisis de 2001 representó un punto de inflexión en la historia de la lucha de clases de nuestro país. En su estrategia de recomposición hegemónica, los gobiernos kirchneristas apostaron por

29. La minera La Alumbraera, de capitales mayoritariamente suizos, es el símbolo de la minería metálica a gran escala de la Argentina. Ubicada en Catamarca, hace diecinueve años extrae oro y cobre con el método denominado a “cielo abierto”, explota 340 toneladas de roca por día y utiliza 4 millones de litros de agua por hora en zona desértica. La Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC), que reúne a cien pueblos en lucha, la exhibe como el ejemplo del fiasco minero que desmiente todas las promesas de las compañías: no generó desarrollo local, no aportó riqueza al país y, por sobre todo, afirman que contaminó el medio ambiente. Véase: <www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-130742-2009-08-28.html>.

30. Véase: <<http://www.agro.uba.ar/agronegocios/quienes>>.

31. Véase: <<http://por.agro.uba.ar/agronegocios/docencia>>.

la construcción un nuevo “modelo” que se edificó sobre dos cambios que contrastan con las tres décadas precedentes:

- » La polarización con el liberalismo ortodoxo, bajo la bandera de “hacer economía desde la política” y su reubicación como articulador de los intereses materiales de las diferentes fracciones de la clase dominante, a través de una política que promovió el desarrollo del capital productivo.
- » El reconocimiento de demandas procedentes del campo de las organizaciones populares, pero incorporando al pueblo trabajador como socio subordinado, sin violentar las bases de sustentación del capitalismo y sin modificar la matriz de distribución desigual de la riqueza.

La política estatal impulsada por el kirchnerismo trazó líneas de continuidad con otros gobiernos latinoamericanos que, con diferencias de perspectiva, tomaron distancia de su histórica subordinación a Estados Unidos, en su papel de “gendarme del mundo”. Aun así, las posiciones de los gobiernos de Argentina, Brasil y Uruguay se han diferenciado de la vía de radicalización adoptada por Venezuela, Ecuador y Bolivia, donde las discusiones han vislumbrado la construcción del socialismo como un escenario posible, idea desterrada de las propuestas de centroizquierda desde hace décadas.

En el plano educativo, desde una lectura que advierte el “fracaso” de las Reformas educativas de los 90, distintos gobiernos de América Latina han avanzado en la redefinición del marco legal, con el propósito de enmendar la herencia de las políticas neoliberales. En el caso argentino, la apuesta a la concertación con sectores como el empresariado, la Iglesia Católica y los representantes de la educación del ámbito privado, nos conduce a preguntarnos por el tenor de los cambios anunciados, así como por sus posibilidades de concreción en una sociedad estructuralmente desigual.

La LEN se pronuncia por el rol principal del Estado Nacional y la idea de la educación como derecho social, pero deja intactas las modificaciones introducidas por las transferencias de la etapa anterior y la matriz subsidiaria que reconoce derechos adquiridos a la Iglesia Católica y a otros representantes del sector privado, aspecto que cobra visibilidad concreta en el peso específico conquistado por este sector (materializado en la magnitud de su matrícula y de los subsidios financieros que recibe por parte del Estado) y en la naturalización de la fragmentación educativa a través de la consolidación de circuitos diferenciados de formación.

La nueva ley apela a la unidad nacional y a los principios del federalismo pero mantiene una estructura de gobierno centralizada, bajo un ministerio sin escuelas que concentra decisiones estratégicas sobre el acceso al financiamiento, la política curricular y la evaluación del sistema educativo. Le otorga continuidad al concepto de escuelas públicas de gestión estatal y de gestión privada, ahora ampliando el concepto de “lo público no estatal”, a partir de las categorías de “gestión social” y “gestión cooperativa”, pero abriendo una acalorada polémica acerca de su alcance popular o su contribución a la segmentación. Se instala, asimismo, la meta de la inclusión, histórica preocupación que los organismos internacionales de crédito emplearon para ocultar los mecanismos de explotación y disciplinamiento de la población ante la consolidación del capitalismo como sistema hegemónico y único en el mundo.

En el terreno de la educación universitaria, la progresiva tendencia a la mercantilización amenaza con cercenar los principios promulgados por la legislación reciente, a propósito del acceso irrestricto y la responsabilidad indelegable del Estado. Más aún, no deja de alarmar el poder del lobby del empresariado en la orientación de la producción del conocimiento científico, en momentos en que el presupuesto estatal no alcanza a cubrir las tareas históricamente asumidas por la universidad en su compromiso con la sociedad. Si bien excede los propósitos de este trabajo, todo parece indicar

que transcurriendo casi un año del triunfo electoral de Mauricio Macri, asistimos a un retorno de las políticas conservadoras que fueron hegemónicas en los tiempos de esplendor neoliberal. Queda la memoria colectiva y la posibilidad, siempre latente, de desafiar las contradicciones y de cuestionar de raíz el sistema que nos domina.

Bibliografía

- » Banco Mundial (1995). *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*. Wahington, DC. En línea: <<http://firgoa.usc.es/drupal/files/010-1344Sp.pdf>> (consulta: 03-2016).
- » Bezem, P., Mezzadra, F., Rivas, A. (2012). *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Informe final*. CIPPEC, Programa de Educación, Área de Desarrollo Social, Buenos Aires, noviembre.
- » Alonso Brá, M. y Sverdlick, I. (2009). *La evaluación de las universidades. Un análisis de los perfiles de la gestión de calidad*. Buenos Aires: Laboratorio de Políticas Públicas. En línea: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/lpp/20100426085143/6.pdf>> (consulta: 11-2016).
- » Bonifacio, J. L. (2012). Neoliberalismo y movimiento estudiantil en la Universidad Nacional del Comahue. *Cuestiones de Sociología*, N° 8. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP.
- » Carli, S. (2006) Núcleos conservadores en el documento sobre la ley de educación. *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales*, N° 64 (setiembre). Buenos Aires: UBA.
- » Calcagno, A. E. (1989). La crisis económica argentina y el financiamiento de la educación. En De Lella y Krotsch (comp.), *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y perspectivas*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- » CTERA, (2005). Informe Argentina. CTERA. En: CTERA, CNTE, Colegios de Profesores, AFUTU-FENAPES, LPP. *Las reformas educativas en los países del Cono Sur. Un balance crítico*. Buenos Aires: CLACSO.
- » Facioni, C.; Ostrower, L. A. y Rubinsztain, P.. (2013). Programas de terminalidad educativa en Argentina: aportes para un análisis crítico del “Plan de Finalización de Estudios Primarios y secundarios” (FinEs). En *X Jornadas de Sociología de la UBA*, 1 a 6 de julio de 2013. Universidad de Buenos Aires, Ciudad de Bs. As.
- » Feldfeber, M. (2000). Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem”. En *Versiones*, N° 11, Secretaría de Extensión Universitaria. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Ediciones Novedades Educativas.
- » – (2006) De la Ley ‘federal’ a la Ley ‘nacional’: ¿nuevas garantías para el derecho a la educación? *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales*, N° 64 (setiembre). Buenos Aires: UBA.
- » Félix, M. y López, E. (2012). *Proyecto neodesarrollista en la Argentina. ¿Modelo nacional-popular o nueva etapa en el desarrollo capitalista?* Buenos Aires: El Colectivo, Herramienta.
- » Grotz, E. y K. (2014). Sobre la mercantilización de la educación y el conocimiento: La LES y la Universidad Empresarial. En *Universidad para el Cambio Social. Análisis y propuestas-Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires: El Colectivo.
- » Haro, E. (2014). Las políticas de acceso y permanencia en la UBA, sus límites y algunas propuestas alternativas para su transformación. En *Universidad para el Cambio Social. Análisis y propuestas-Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Colectivo Editorial.

- » Imen, P. (2006). *La Ley de Educación Nacional como nuevo caballo de Troya. El Estado Evaluador y la Pedagogía de la Respuesta Correcta*. En línea: <<http://firgoa.usc.es/drupal/files/leyeducacionimen.pdf>> (consulta: 03-2016).
- » Katz, C. (2009). América Latina frente a la crisis global. En línea: <<http://katz.lahaine.org/>> (consulta: 02-2015).
- » Liaudat, M. D., Liaudat, S. y Pis Diez, N. (2012). *En las aulas y en las calles. Antecedentes, continuidades y rupturas de una década del movimiento estudiantil universitario argentino (2002-2011)*. Buenos Aires: Herramienta, Buenos Aires.
- » Lozano, C. y Raffo, T. (coords); Raimeri, A. y Haimovich, A. (equipo de trabajo) (2014). *36,5% de pobres y 12,1% de indigentes: Los números que el gobierno pretende ocultar*. Buenos Aires: Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas. En línea: <<http://www.ipyp.org.ar/descargas/2014/Los%20numeros%20que%20el%20gobierno%20intenta%20ocultar.pdf>> (consulta: 04-2014).
- » Lucita, E. (2010). Economía y política en la administración kirchnerista. *Anuario EDI Economía Argentina. La actualidad del modelo y sus perspectivas. Publicación de los economistas de izquierda*, año 6, N° 5 (septiembre de 2010), Buenos Aires.
- » Marticorena, C. (2008). Precariedad laboral y caída salarial: el mercado de trabajo en la Argentina post convertibilidad. En *7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. Buenos Aires: ASET.
- » Más Rocha, S. M. y Vior, S. (2009). Nueva Legislación educacional: ¿nueva política?. En Vior, S.; Misuraca, M. R. y Más Rocha, S. M. (comps.), *Formación de docentes. ¿Qué cambió después de los 90 en las políticas, los currículos y las instituciones?* Buenos Aires: Jorge Baudino.
- » Marrone, L. (2015). “La educación, más privada y menos pública”. En Línea: <<http://lauraendamarrone.blogspot.com.ar>> (consulta: 02-2015).
- » Menghini, R. (2013). La “nueva” secundaria: acerca de las regulaciones que intentan garantizar su obligatoriedad. En Más Rocha, S. M., Gorostiaga, J. M., Tello C. G. y Pini, M. E. (comps) *La educación secundaria como derecho*. Buenos Aires: La Crujida.
- » Menghini, R., Migliavacca, A. y Más Rocha, S. M. (2016). Enseñar en la escuela secundaria. Condiciones de Trabajo en la Argentina del siglo XXI. En Diniz Gomes Melo, S. y Machado Costa Gilvan, L. (comps.) *Dossier temático Políticas para Ensino Médio/secundário: Experiências de Argentina, Brasil e Espanha. Revista Poiesis*. Santa Catarina: Universidad do Sul de Santa Catarina, Año 2016, Vol. 10, N° 17. pp. 29-53. En línea: <<http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/Poiesis/article/view/3876>> (consulta: 03-2017).
- » Migliavacca, A.; Remolgo, M. y Urricelqui, P. (2016). Continuidades y rupturas en el cambio de siglo: La sociedad, la política y la educación. En Figari, C. y Migliavacca, A. (coordinadoras) *Problemáticas educacionales en la modernidad. Tensiones y conflictos en el debate contemporáneo*. EDUNLU. En proceso de evaluación.
- » Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE). *Latin American Economic outlook 2015: Education, Skills and innovation for Development*. En línea: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37446/S1420758_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- » Oreja Cerruti, M. B. (2014). Políticas Nacionales para la inclusión en educación y co-responsabilidad Estado- organizaciones de la sociedad civil. En *I Encuentro Internacional de Educación. Espacios de Investigación y Divulgación*, 29 al 31 de Octubre de 2014. Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

- » Paviglianiti, N. (1991). *Neoconservadurismo y educación. Un debate silenciado en la Argentina del 90*. Buenos Aires: Libros del Quirquincho.
- » Puiggrós, A. (1996). *¿Qué pasó en la educación argentina? Desde la conquista hasta el menemismo*. Buenos Aires: Kapeluz (Colección Triángulos Pedagógicos).
- » Rivas, A. (2010). La ruta hacia la justicia y la transparencia de los aportes estatales hacia la educación privada. En *Documento de Políticas Públicas. Recomendación N° 86 CIPPEC* (noviembre). Programa de Educación. Área de Desarrollo Social. En línea: <<https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2523.pdf>>.
- » Svampa, M. (2011). Argentina, una década después. Del “que se vayan todos” a la exacerbación de lo nacional-popular. *Nueva Sociedad*, N° 235, septiembre-octubre de 2011, pp. 17-34. En línea: <<http://www.maristellasvampa.net/>>, agosto de 2012.
- » Tiramontti, G. (2001). *Modernización educativa de los ‘90’*. Buenos Aires: Temás Grupo Editorial.
- » Vior, S. y Rodríguez, L. (2012). “La privatización de la educación argentina: un largo proceso de expansión y naturalización”. En línea: <<http://www.scielo.br/pdf/pp/v23n2/ao7v23n2.pdf>> (consulta 03-2015).
- » *Fuentes documentales*
- » Anuario Estadístico Educativo 2004, Ministerio de Educación de la Nación. En línea: <<http://portales.educacion.gov.ar/diniece/2014/05/24/anuarios-estadisticos/>> (consulta: 03-2016)
- » Anuario Estadístico 2014, Ministerio de Educación de la Nación. En línea: <portales.educacion.gov.ar/diniece/2014/05/24/anuarios-estadisticos/> (consulta: 03-2016).
- » Síntesis de información. Estadísticas Universitarias Argentinas, 2014-2015 en: <http://portales.educacion.gov.ar/spu/wp-content/blogs.dir/17/files/2015/12/Sintesis_completa.pdf> (consulta: 03-2016)>.
- » Página web de la Secretaría de Políticas Universitarias. En línea: <<http://portales.educacion.gov.ar/spu/sistema-universitario/listado-de-universidades-e-institutos/listado-de-universidades-privadas/>> (consulta: 03-2016).
- » Página web de la Secretaría de Políticas Universitarias. En línea: <<http://portales.educacion.gov.ar/spu/sistema-universitario/listado-de-universidades-e-institutos/listado-de-universidades-nacionales/>> (consulta: 03-2016).
- » “Recuperadas por sus ex dueños”. *Diario Página 12*, 3 de marzo de 2015.
- » “Una mina que es una lumbrera”. *Diario Página 12*, 28 de agosto de 2009.
- » Documento para docentes FinEs Secundaria. Ministerio de Educación. Presidencia de la Nación.
- » Ley Federal de Educación N° 24.195.
- » Ley de Educación Superior N° 24.521.
- » Ley Nacional de Educación N° 26.206.
- » Ley de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior N° 27.204.

Adriana Migliavacca

Licenciada en Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Magister en Política y Gestión de la Educación por la Universidad Nacional de Luján (UNLu). Profesora Adjunta de las Asignaturas Introducción a la Problemática Educacional y Teorías de la Educación I, Departamento de Educación, Universidad Nacional de Luján, Argentina. E-mail: adrianamiglia22@gmail.com.

Matías Remolgo

Licenciado en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de Luján (UNLu). Ayudante de Primera de la Asignatura Introducción a la Problemática Educacional, Departamento de Educación, Universidad Nacional de Luján, Argentina. E-mail: matiasremolgo@hotmail.com.

Patricio Urricelqui

Licenciado en Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ayudante de Primera de la Asignatura Introducción a la Problemática Educacional, Departamento de Educación, Universidad Nacional de Luján, Argentina. E-mail: [patou-
rri@gmail.com](mailto:patou-
rri@gmail.com).