

*Educación  
Hoy y mañana*

**NORMA PAVIGLIANITI**

**NEO -  
CONSERVADURISMO  
Y EDUCACION**

**Un debate silenciado  
en la Argentina del 90**



**LIBROS DEL  
QUIRQUINCHO**

*Educación Hoy y Mañana*  
Colección dirigida por  
Susana E. Vior

# Introducción

**U**na de las características de nuestra cultura política en el último cuarto de siglo ha sido el olvido de la historia, de la historia universal de la que formamos parte a través de nuestra historia nacional. ¿Olvido construido, provincialismo cultural, omnipotencia nacionalista? El hecho es que todo se discute como si fuera recién creado y como si la respuesta fuera sólo y únicamente argentina. En materia de política educacional la situación no es diferente.

Tal vez, la respuesta sea una manifestación más de la agudizada fragmentación cultural en la que las élites poseen el saber y pueden apelar a él, mientras que la mayoría de la población carece de las herramientas para comprender el alcance de las propuestas que se le exponen cotidianamente desde los medios masivos de comunicación. Además, da pie a todas las formas imaginables de autoritarismo, pues no sólo hace prevalecer una verdad como absoluta, sino que también reduce el horizonte de la polémica a una mediocridad asfixiante.

Podría decirse que este saber no tiene por qué ser patrimonio del ciudadano común, que se trata de conocimientos atinentes a quienes se ocupan de la enseñanza. Pero, también aquí, se vaciaron o quitaron estos contenidos de la formación de los docentes. Desde hace dos décadas desapareció, o se redujo significativamente, el tiempo dedicado a las historias sociales universales de la educación, a la historia de la educación argentina y a la política educacional. Después del retorno a la vida constitucional, estos saberes fueron recuperados y reinstalados en las universidades nacionales, con lo que se transformaron en "saberes especializados de los especialistas en ciencias de la educación".

Considero que ésta es una situación que a muchos docentes y ciudadanos les impide ubicarse claramente dentro de una corriente democrática y progresista en materia de educación, construir reformulaciones claras acerca de una cues-

ción central, que es la de a quiénes corresponde el derecho a educar en una sociedad democrática, y avanzar en todos los cambios y transformaciones que nuestro sistema educativo reclama a gritos.

Pero, además, la situación actual es de profundo retroceso político e ideológico; vuelven a surgir y se actualizan, a través del neoconservadurismo, posiciones que sostienen la subsidiariedad del Estado en materia de políticas sociales. Parece que se quisiera volver a los tiempos "idílicos" anteriores a la Revolución Francesa, restringiendo y hasta negando el ingreso de las masas a la vida política. En el caso de nuestro país se dejan a un lado las complejas problemáticas del desarrollo equitativo de un sistema de educación de masas y sólo interesa la formación de las élites. En este trabajo se intenta sintetizar las grandes líneas de esa construcción y la especificidad educativa de esa polémica, en los términos en que se expresó en los últimos años.

La primera parte del libro está dedicada a realizar algunos aportes teórico-ideológicos que están en la base del debate y que, en la mayoría de los casos, se suponen, no se explicitan, forman parte de las lógicas implícitas de los que deciden y los especialistas sobre el tema. Su propósito principal es mostrar cuáles son los fundamentos de las concepciones contrapuestas en el debate educativo actual.

En la segunda parte se trabaja analíticamente uno de los instrumentos a través de los cuales se da direccionalidad a la política adoptada por el actual gobierno: el Proyecto de Ley que el Poder Ejecutivo envió al Congreso de la Nación sobre la transferencia a las provincias de los servicios nacionales de educación media y superior no universitaria. Se analizan las principales temáticas del proyecto a la luz del conocimiento disponible sobre las bases legales, sobre el proceso histórico de la transferencia de los servicios de educación básica y sobre la situación educativa actual de las jurisdicciones en que se pretende hacer el traspaso. Todo ello para llegar al análisis del texto: sus fundamentos y su parte dispositiva.

Las dos partes fueron escritas en su primera versión entre agosto y diciembre de 1990, pero en el orden inverso en que se presentan en el libro. La razón de este cambio es que, finalizado el estudio del proyecto concreto, no se advertía con claridad el marco ideológico-político en el que está inserto. Es decir, resultaba un trabajo típico de especialista que da por sentado los supuestos y categorías que utiliza. Es por ello que la reelaboración realizada para este libro presenta primero el contexto en que se propone tomar la medida y, luego, el análisis particularizado de la misma.

La segunda parte fue escrita originariamente como material de estudio

destinado a los alumnos de la cátedra de Política Educacional de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires para el curso lectivo de 1991. Su objetivo era ejemplificar cómo se concretan, fundamentalmente a través de la legislación, las políticas educativas —en este caso particular cómo se implementan desde el Poder Ejecutivo Nacional las políticas de subsidiariedad.

La primera parte fue preparada como ponencia para ser leída en el VII Encuentro de Departamentos, Escuelas y Facultades de Ciencias de la Educación de las Universidades Nacionales, realizado en Tandil del 7 al 9 de noviembre de 1990 y organizado por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Su objetivo era contribuir al debate teórico sobre la coyuntura política, económica y social de la educación y sobre la forma en que ella se traduce en la relación entre las políticas sociales y la educación; se buscó caracterizar la crisis desde perspectivas diferentes a la del discurso dominante y describir el proyecto ideológico y político del neoconservadurismo, con sus críticas al Estado de Bienestar y sus propuestas en materia de políticas sociales; se especificaron las medidas concretas que se proponen en materia de educación subrayando cómo éstas forman parte de una continuidad histórica en nuestro país, lo que ayuda a explicar la hegemonía actual de estas políticas.

Tres razones me impulsaron a publicar estos trabajos: una, el silencio atento que se dio durante el desarrollo de la mesa sobre Políticas Sociales que compartí con el Lic. Emilio Tenti; mi primera impresión, cuyo acierto luego confirmé, fue que aquellos saberes no eran ni siquiera patrimonio común de los especialistas en ciencias de la educación. Otra razón fue la asistencia a la reunión en defensa de la escuela pública que organizó, en febrero de 1991, la Asamblea Permanente para la Educación, asociación civil compuesta por docentes, padres, alumnos, cooperadores y ciudadanos, que busca promover en las instituciones educativas una participación más amplia y democrática; dicha reunión reflejó la indignación y la impotencia que experimenta gran parte de la sociedad ante las prácticas concretas de la subsidiariedad del Estado en las políticas sociales que quiebra la lógica del sentido común del ciudadano que reclama servicios o protección social regulada y canalizada por el Estado, y que, paradójicamente, ve que sus representantes en el gobierno lo colocan en una situación de desprotección de sus necesidades básicas, al propiciar y tomar medidas que lo dejan librado a sus posibilidades culturales y económicas de "comprar en el mercado" salud, educación y vivienda.

La tercera de las razones es que se ha vuelto una práctica sistemática por parte de los partidarios de la subsidiariedad del rol del Estado el tergiversar las conclusiones y aportes de los análisis de los sectores progresistas en materia de

educación; tales análisis muestran hasta qué punto los sistemas de educación —incluido el sistema público— contribuyen a realimentar la desigualdad económica y social existente y cómo, en los aparatos institucionales del Estado, funcionan mecanismos de bloqueo de la captación y satisfacción de las necesidades y demandas de los sectores populares. Pero aunque la finalidad de esos estudios es el análisis crítico de los sistemas educacionales, a fin de posibilitar nuevas alternativas que atenúen esas desigualdades, actualmente se les está dando un uso totalmente diferente: esas críticas se presentan como fundamento para la eliminación o para el deterioro creciente por desatención, del sistema público de educación y como supuesta “justificación” de las bondades del mercado privado de educación. Esta práctica contribuye a retrotraer los avances realizados, ya que los términos en que los neoconservadores plantean la polémica obligan a los sectores progresistas a aglutinarse y a borrar los matices existentes, en una defensa global de la escuela pública.

Quiero agradecer la colaboración de la Lic. en Letras Diana Ardissonne, de la Prof. Silvia Carabetta y de la Lic. Cecilia Navarrete que me ayudaron en la pesada y tediosa tarea de control y revisión de los textos. Las dos últimas son jóvenes profesionales en Ciencias de la Educación que han colaborado con su docente a cargo de la cátedra, para que podamos seguir trabajando y produciendo conocimiento, a pesar del deterioro salarial y de la escasa o nula infraestructura para investigación que nos afecta por igual como consecuencia de la política actual de achicamiento de las universidades nacionales y de la negligencia por parte de autoridades del Ministerio de Educación de la Nación hacia sus Institutos Nacionales Superiores de Profesorado. Estas condiciones adversas crearon, casi sin que nos diésemos cuenta, nuevas redes de solidaridad.

*Buenos Aires, marzo de 1991*

# I. Crisis, neoconservadurismo, políticas sociales y educación

Aportes para un debate silenciado en la

~~Argentina actual~~

**A.S. - AOMER**

**ACCION SOCIAL**

RIVADAVIA 114

3100 - Paraná E.R.

**D**ebido a la amplitud del tema y a sus múltiples interrelaciones, se prefirió limitar el análisis a algunas cuestiones clave, que sirvan de base al debate y a reflexiones posteriores. La mirada está dirigida al futuro: ¿qué debemos saber hoy para responder de manera crítica a la política neoconservadora puesta en marcha desde el Gobierno Nacional?, ¿cómo debemos reformular las políticas educativas alternativas para frenar el embate contra la escuela pública —desde el Jardín de Infantes hasta la Universidad—, que actualmente es la única posibilidad efectiva para los sectores medios y para los trabajadores manuales con empleo estable de que sus hijos —y ellos mismos— reciban educación?

A fin de posibilitar un replanteo para el futuro cercano dentro del campo progresista, los temas desarrollados se centran en una caracterización de la coyuntura actual y en brindar una síntesis de las posturas ideológicas y políticas del neoconservadurismo y de sus críticas al Estado de Bienestar en materia de políticas sociales. Una vez ubicada la educación en un contexto más amplio, se señalan algunas continuidades en la historia de las políticas educacionales en la Argentina, que facilitan la hegemonía neoconservadora en este campo de la vida social y política del país.

Predomina aquí un objetivo de información, de generalización del conocimiento sobre las políticas educativas, porque la desinformación es una de las herramientas que utiliza el neoconservadurismo para aparecer como la única salida posible a la crisis actual. Es necesario evaluarlas y proponer, desde una perspectiva democrática y progresista, respuestas superadoras, no sólo en su expresión discursiva —necesaria pero insuficiente—, sino con posibilidades de desarrollo y de instrumentación de medidas concretas.

# I. Preguntas acerca de la coyuntura actual

**E**n este período histórico, una de las tareas fundamentales consiste en formular las preguntas pertinentes que faciliten la comprensión de la actual coyuntura en toda su complejidad, con el fin de buscar orientaciones teóricas y metodológicas para encontrar explicaciones que ayuden a delinear nuevas propuestas, actividades y acciones para intentar dar nuevas respuestas a viejos problemas de la sociedad argentina.

La primera pregunta que nos hacemos es: ¿estamos frente a una coyuntura difícil de resolver o se trata de una manifestación más de una crisis estructural?, ¿es esta una crisis fundamentalmente económica, o afecta globalmente al conjunto de las relaciones políticas, sociales y culturales?

En los comienzos de la década del ochenta se tendía a considerar que esta crisis, exclusivamente económica, era un fenómeno pasajero.<sup>1</sup> Sin embargo, es cada vez más evidente que se trata de una crisis que se prolonga en el tiempo, que no sólo modifica los patrones de acumulación y distribución de la riqueza, sino que implica profundas reestructuraciones en las relaciones sociales, y que afecta al conjunto de América Latina.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> "Un elemento importante que como telón de fondo surge, es la constatación de que la mayoría de los países de América Latina, por no decir la totalidad de ellos, abordó el tema de la crisis económica como si éste fuera un fenómeno pasajero. Cuando, desde el ángulo estrictamente económico se señaló la necesidad de que los países inicien políticas de ajuste para adaptarse a las nuevas circunstancias económicas y particularmente a la restricción externa, se supuso que este esfuerzo sería de corta duración. Realizando el esfuerzo se reestablecerían los equilibrios macroeconómicos básicos y la región entonces podría retomar el crecimiento económico que había tenido en el pasado". Lagos, Ricardo, *Efectos del ajuste económico sobre la educación en América Latina*, Santiago de Chile, 1988, p. 3, trabajo mimeografiado.

<sup>2</sup> "La gravedad de la crisis económica es indiscutible. Bastaría recordar que cuando la CEPAL dio cuenta del 'Balance preliminar de la economía latinoamericana en 1988',

Para algunos autores “más que una coyuntura recesiva, de lo que cabe hablar [...] es de una crisis del conjunto de las relaciones económicas externas de América Latina, culminación de procesos de larga gestación histórica. Los hechos ocurridos en la economía mundial a comienzos de los ochenta precipitan la crisis, pero no son los únicos determinantes de ella; ni basta la reactivación de las economías mundiales para que la situación desaparezca: es una situación duradera, ante la que no cabe respuesta idónea que no reconozca la necesidad de reestructurar el sistema de relaciones económicas que hacen a la crisis”.<sup>3</sup> Pero, aún así, “incluso atribuyéndole mucha mayor trascendencia que la que le asigna el discurso tradicional a la incidencia de los factores externos, no terminaría de dar cuenta de la profundidad, extensión y duración de la crisis actual en América Latina. La esencia de ella debe ser comprendida también a la luz de los procesos de orden principalmente interno, vinculados con aquellos otros pero igualmente con sus propias especificidades y dinámicas”.<sup>4</sup>

En oposición al discurso que pretende centrar la crisis en las distorsiones a la “libertad de mercado”, la “crisis actual de América Latina tiene que ser comprendida como una crisis de la desigualdad”: es decir, como el “agotamiento de un modo de crecimiento que, junto a la exportación, apoyó sus posibilidades dinámicas en las demandas ejercidas por los grupos de población que han concentrado altas cuotas de ingreso, hasta acabar por encontrar en su misma condición concentradora y excluyente unos límites ya no sólo sociales y políticos, sino también económicos”.<sup>5</sup>

Para comprender la situación en nuestro país es oportuno intentar buscar las respuestas en líneas teóricas que caracterizan a la crisis actual como una nueva manifestación de la larga crisis del modelo social de acumulación<sup>6</sup> inicia-

hubo de reconocer que se trataba de una evolución desfavorable de la región por octavo año consecutivo; [...] disminuyó el producto por habitante, situándose muy por debajo del nivel que exhibió en 1980, la inflación más que se duplicó, las remuneraciones reales volvieron a disminuir en la mayoría de los países’, y, ‘[...] continuó agravándose el deterioro que desde comienzos del decenio actual han sufrido las condiciones de vida’. Su análisis llevó a sostener que el año 1988 marca una prolongación de lo que con toda propiedad se ha llamado la crisis económica de América Latina en los años ochenta, la que acaba por exhibir ribetes dramáticos”. Vuscovic, Pedro, *América Latina: la crisis de la desigualdad*. Cuadernos de la Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas 20, Buenos Aires, abril de 1990, p. 4.

<sup>3</sup> Vuscovic, Pedro, *op. cit.*, p. 9.

<sup>4</sup> Vuscovic, Pedro, *op. cit.*, pp. 9-10.

<sup>5</sup> Vuscovic, Pedro, *op. cit.*, p. 10.

<sup>6</sup> Nun, José, “La teoría política y la transición democrática”, en Nun, J. y Portantiero, J.C. (compiladores), *Ensayos sobre la transición democrática argentina*, Buenos Aires, Punto Sur, 1987.

da hacia la década del treinta. A partir de estas reconceptualizaciones abarcadoras, es posible encontrar propuestas teóricas globales e integradoras, capaces de dar lugar a otros planteos y respuestas frente a la concepción totalizadora de interpretación económica, social, política y cultural que ha desarrollado la Nueva Derecha.

Los enfoques teóricos que caracterizan a las sociedades como totalidades complejas y otorgan un papel dinámico a las dimensiones culturales y políticas permiten un tratamiento más fructífero de las políticas sociales y, en particular, de las políticas educativas: posibilitan comprender la inserción de dichas políticas en la totalidad y, a su vez, deslindar y captar sus especificidades y particularidades.<sup>7</sup> De esta manera parece posible conjugar en una nueva síntesis, los análisis totalizadores de los procesos históricos, los trabajos de comprensión de las dinámicas propias de las políticas sociales y, específicamente, los análisis sobre las políticas educativas ejecutadas hasta el presente.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> En otro trabajo sobre las propuestas de orientaciones generales para trabajar en el campo de las políticas educativas señalaba las siguientes: “[...] que, siendo la educación parte de una formación social, no sólo es necesario dar explicaciones de largo plazo sino también de las particularidades y especificidades de determinados períodos históricos. Hay que explicar los procesos de formación, consolidación y crisis de los sistemas. No bastan las miradas estáticas; la dimensión política aparece como un instrumento privilegiado para explicar la mediación entre la estructura, los grupos sociales y las construcciones ideológicas reinantes; que el Estado tiene un peso muy importante en los procesos de conformación de la sociedad y en el control de la pugna social, que es necesario clarificar en el campo de los sistemas educativos y que se revaloriza la especificidad de lo educativo en los procesos de mediación ideológica”. Paviglianiti, Norma, *Notas sobre la construcción teórica del campo de estudio de la política educacional*, Tandil, 1990, p. 9, (en prensa).

<sup>8</sup> Considero interesante la relectura de algunos materiales disponibles según el criterio esbozado. Algunos reconceptualizan y/o describen recientes procesos históricos generales y, otros, se refieren específicamente a los sistemas educativos formales: Portantiero, Juan Carlos, “La crisis de un régimen. Una mirada retrospectiva”, en *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Punto Sur, 1987; Oszlak, Oscar, *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Buenos Aires, CEDES, 1980; Isuani, Ernesto y Tenti, Emilio, *Estado democrático y políticas sociales*, Buenos Aires, EUDEBA, 1989; Tedesco, Juan Carlos, *Los paradigmas de la investigación educativa en América Latina*, Caracas, 1984; Braslavsky, Cecilia y otros, *El proyecto educativo autoritario, 1976-1982*, Buenos Aires, FLACSO, 1983; Filmus, Daniel y Frigerio, G, “Democratización de la educación: proceso y perspectivas”, en *Educación, autoritarismo y democracia*, Buenos Aires, FLACSO, 1988; Tedesco, Juan Carlos, “Bases para la definición de estrategias de cambio educativo: aspectos regionales y el caso argentino”, en Braslavsky, C. y Filmus, D. (compiladores), *Respuestas a la crisis educativa*, Buenos Aires, Cántaro - FLACSO - CLACSO, 1988; Paviglianiti, Norma, *Diagnóstico de la administración central de la educación*, Buenos Aires, Ministerio de Educación y Justicia, 1989.

Entre los muchos interrogantes que suscita la coyuntura actual, hay otros dos que parecen centrales porque afectan a las posibilidades actuales y futuras de construir, proponer e instrumentar salidas alternativas: ¿se valoró y estudió lo suficiente el legado de la cultura autoritaria en América latina y, en especial, en nuestro país?; ¿no sabemos sobre ella demasiado poco como para poder elaborar propuestas a corto y mediano plazo progresistas, realistas y que sean patrimonio de actores sociales con posibilidades de llevarlos adelante?

En este sentido, hay que conocer mejor algunos de los cambios significativos propios de las “nuevas formas de la cultura autoritaria” que se desarrollaron en América Latina en las últimas tres décadas, ya que poco o nada tienen que ver con “aquellas de los Patriarcas y Dictadores Supremos ni aquellas de los caudillos populistas”. Estos cambios han llevado a una “cultura de la desmovilización y disciplinamiento de las masas, de las tácticas adaptativas y de las estrategias de movilidad individual, del temor o del mero conformismo, del distanciamiento de la política y del ‘enfriamiento’ de las ideologías”.<sup>9</sup>

Esta nueva cultura autoritaria tiene estructuraciones que actúan como fuertes impedimentos para la proyección de alternativas más equitativas, solidarias y democratizadoras, porque “redujeron los umbrales comunicativos de la sociedad, lograron enfriarla ideológicamente y redujeron los límites del imaginario social, excluyendo temporalmente de su horizonte, o casi, las alternativas de cambio y las simbologías y lenguajes asociados a ellas”.<sup>10</sup>

En nuestro país estos legados del autoritarismo y de las ideologías que lo sustentan se manifestaron con claridad durante la realización del Congreso Pedagógico Nacional; en dicho Congreso inicialmente esta herencia no fue suficientemente evaluada, o por lo menos, no se visualizó cuán arraigada estaba en el conjunto de la sociedad; pero algunas apreciaciones sobre la misma fueron mostradas en evaluaciones realizadas *a posteriori*.<sup>11</sup> Otro ejemplo de este legado se percibe en la dificultad actual de dar respuestas alternativas a las políticas sociales que se proponen y ejecutan y a las políticas educativas específicas que se van perfilando desde el Gobierno Nacional.

<sup>9</sup> Brunner, José Joaquín, *América Latina entre la cultura autoritaria y la cultura democrática: legados y desafíos*, Santiago de Chile, FLACSO, 1987, pp. 10-11.

<sup>10</sup> Brunner, José Joaquín, *op. cit.*, p. 10.

<sup>11</sup> Véase Braslavsky, Cecilia, “Apuntes inconclusos para la evaluación del Congreso”; Follari, Roberto, “Los límites de la participación”; Tenti, Emilio, “El Congreso Pedagógico y los modos de producir opinión”; y Paviglianiti, Norma, “El Congreso Pedagógico: testimonio y reflexiones”, en, Di Lella, Cayetano y Krotsch, Pedro (compiladores), *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y perspectivas*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana e Instituto de Estudios y Acción Social, 1989.

Esta situación se vincula con otra pregunta: ¿en qué medida en los primeros años de la transición democrática se lograron revertir algunos de los contextos y mecanismos políticos asentados durante el autoritarismo?; los primeros gobiernos democráticos ¿sólo lograron poner en funcionamiento los mecanismos de la democracia formal?; ¿se alcanzó un nuevo equilibrio entre la representación de los partidos políticos y los grupos de interés?

En los años iniciales del proceso de transición democrática se dejó de lado la preocupación por el desarrollo de una cultura democrática, por parecer demasiado sutil y poco atendible a corto plazo, y se abordó la cuestión de la democracia casi exclusivamente desde el ángulo de la consolidación de un sistema competitivo de partidos políticos que hiciera posible la alternancia de los gobiernos. Después de los tres primeros años de este proyecto, empezó la recomposición de los modos de hacer política de los autoritarismos anteriores y se produjo una paulatina pérdida de credibilidad en la eficacia de los partidos políticos como mecanismos reguladores del conflicto social y una marcada acentuación del peso de los grupos de interés.<sup>12</sup>

Además, este período hizo aflorar las diferencias históricas en las concepciones de la política que tienen los dos partidos mayoritarios: por un lado, la concepción justicialista, que hace prevalecer “su teoría del movimiento social como sustituto de la partidocracia”, a la que considera “como residuo liberal” frente a su propuesta de “una democracia organizada en la que deben primar las corporaciones”; y por otro lado, el pensamiento del radicalismo, que lo lleva a intentar “que el proceso de corporativización de los intereses” sea en parte “compensado por la representación ciudadana y territorial, según las líneas clásicas del liberalismo político”.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> “(...) Al respecto a nivel de hipótesis se pueden arriesgar sus características centrales. La primera es una redefinición en la cúpula dominante a favor de los grandes grupos económicos y empresas transnacionales (Azipazu, Basualdo y Khavisse, 1986) diversificados. En segundo término, la reproducción de esta forma de sistema económico ha generado un sector social bastante extendido, de muy altos ingresos, vinculado fundamentalmente con la actividad financiera. Este nuevo sector es el que marca una ruptura importante con los tradicionales sectores medios que han perdido su ubicación relativa en la distribución del ingreso, y por lo tanto su propia percepción de su ubicación social. Y, por último, en el universo de los sectores populares se ha producido una fuerte diferenciación en los ingresos de los asalariados industriales y los estatales. La situación de los trabajadores estatales está hoy más cerca de la de los jubilados, cuentapropistas y los desocupados, que son los principales integrantes de esa franja de pobreza que no deja de crecer desde mediados de los años setenta”. Moreno, Oscar, “La crisis y la política en la Argentina”, en Laurelli, Elsa y Rofman, Alejandro (compiladores), *Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Eber-CEUR, 1989, p. 105.

<sup>13</sup> Portantiero, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 67.

Se producen reacomodaciones en las políticas que históricamente el justicialismo ejecutó siendo gobierno; en el último año se asistió a una recomposición económica, política, social y cultural bajo la hegemonía de la ideología neoconservadora, patrimonio, hasta entonces, del último gobierno de facto. Es así que lo peculiar de la coyuntura actual es que nos encontremos en una situación de democracia formal que ya no va acompañada, como en los últimos cincuenta años, de una concepción del Estado como regulador o interventor de las desigualdades sociales, ya sea bajo la ideología y práctica del populismo o bajo las formas de democracia social; se está generando pues, un nuevo contexto que requiere de nuevas respuestas.

Partiendo de una caracterización provisoria de estos y otros interrogantes sobre la actual situación económica, política, social y cultural del país, debemos continuar en la tarea de comprensión de este proceso con vistas a proponer salidas alternativas. Para ello es necesario que los educadores conozcamos con mayor profundidad el proyecto neoconservador en sus propuestas globales y en sus políticas educativas —por lo menos en su expresión más acabada, tal como fueron formuladas y ejecutadas en los países centrales, que luego se propugnan como las más adecuadas para los países de América Latina.

## 2. Aspectos ideológicos y políticos de la propuesta del neoconservadurismo

La “vanguardia de la Nueva Derecha” se representa a sí misma como el “relevo de las ideologías dominantes”. En especial, se dirige a sustituir a todas las ideologías que de alguna manera están centradas “en el igualitarismo: cristianos, liberales, o socialistas”. Dicen que, en efecto, la situación actual los vuelve optimistas porque después del “liberalismo avanzado” y del “socialismo occidental”, que es su continuación, lo que estas ideologías intentan es “poner parches en la sociedad mercantil, administrar el sistema, reactivar los ideales marchitos del igualitarismo”.<sup>14</sup>

Así, ponen el énfasis en la caducidad de “aquellas ideologías, en el fin de las utopías” y, lo expresan de la siguiente manera: “Nuestra sociedad ya no se inspira en ninguna renovación ideológica. Por el contrario, conoce hoy en día su ‘apogeo’, es decir, el principio de su descomposición, las ideas muertas se han convertido en cánones morales, sistemas de hábitos, tabúes ideológicos que no suscitan ya ningún entusiasmo. Ni siquiera ardor revolucionario, tan sólo esperanzas mínimas”.<sup>15</sup>

El propósito explícito de la Nueva Derecha es sustituir a las ideologías existentes y lograr que su propia propuesta se convierta en el nuevo “sentido común” del hombre. Así es expresado en el programa de la Nueva Derecha francesa en 1982: “proponer un ‘gramscismo de derecha’ quiere decir difundir un sistema de valores que actuará a largo plazo... y que se llevará a cabo mediante una estrategia metapolítica, es decir, situada fuera de las instituciones políticas, tanto en el plano del lenguaje como en el de las aspiraciones de los hombres”.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Faye, Guillaume, “Pour un gramscisme de Droit”, París, 1982, en Benoit, Alain y Faye, Guillaume, *Las ideas de la Nueva Derecha. Una respuesta al colonialismo cultural*, Barcelona, Ediciones del Nuevo Arte Thor, 1986, p. 158.

<sup>15</sup> Faye, Guillaume, *op. cit.*, p. 158.

<sup>16</sup> Faye, Guillaume, *op. cit.*, p. 161.

Además, estamos en presencia de un intento de recomposición no sólo ideológica sino, también, del modo de concebir y accionar en la esfera política. Los que trabajan en esta esfera prefieren denominarse “liberales de la nueva generación” y elaboran y aplican proyectos de recomposición de las relaciones políticas. Para ubicarnos en esta línea del debate actual es conveniente recordar la distinción entre el liberalismo económico y el liberalismo político, presentes como contradicción desde sus concepciones más originarias: “característica de la doctrina liberal económico-política es una concepción negativa del Estado, limitado a puro instrumento para la realización de fines individuales, y, por contraste, una concepción positiva del no-Estado, entendido como la esfera de las relaciones en que el individuo, en relación con otros individuos, forma, explica y perfecciona la propia personalidad”.<sup>17</sup>

En los últimos años ha vuelto a predominar el liberalismo económico, que tiene en su punto de mira no sólo a los países de economía colectiva, sino también y principalmente al Estado Asistencial. En efecto, “lo que ahora excita el espíritu agresivo de los nuevos liberales” es lo que ellos consideran como “el efecto desastroso de las políticas keynesianas, adoptadas por los estados económicamente y políticamente más avanzados, en especial bajo el impulso de los partidos socialdemócratas o laboristas”.<sup>18</sup>

También, es importante destacar el desplazamiento que estos “nuevos liberales” hacen de las críticas históricas que el liberalismo en sus orígenes hizo a las monarquías absolutas. Ese desplazamiento lleva a que “los vicios que por lo general eran atribuidos a los estados absolutistas —burocratización, pérdida de libertades personales, despilfarro de recursos, mala gestión económica— sean ahora puntualmente atribuidos a los gobiernos que han adoptado políticas redistribucionistas”.<sup>19</sup>

Otra de las críticas que esta corriente formula a los Estados que practican políticas de asistencia e intervención pública es que, al no haber libertad económica, no hay ninguna libertad y queda el camino abierto hacia la esclavitud. Para ellos, este tipo de Estado, con el pretexto de realizar la justicia social, destruye la libertad individual y reduce al individuo a la condición de un infante tutelado.

Afirman, además que el desarrollo “anormal”, que representa el Estado Asistencial, pone en peligro la democracia por la sobrecarga de demandas que

<sup>17</sup> Bobbio, Norberto, “Liberalismo viejo y nuevo”, en *El futuro de la democracia*, Madrid, Plaza & Janes Editores, 1985, p. 148.

<sup>18</sup> Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 150.

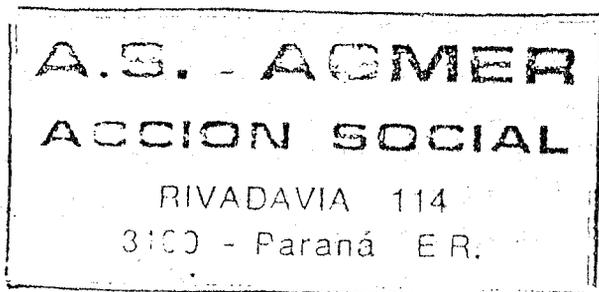
<sup>19</sup> Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 150.

debe soportar el Estado y que llevan a la “ingobernabilidad” de las sociedades avanzadas. La relación entre el mercado y el Estado Asistencial se plantea, según ellos, en términos conflictivos: son las contradicciones que se generan entre la libertad económica —que tiende a maximizar los beneficios del empresario— y el mercado político —que tiende a la maximización del poder, para lo cual debe obtener votos a cambio de alguna forma de redistribución—, lo que lleva a la “ingobernabilidad de las democracias”, porque no hay ninguna instancia que armonice estos dos intereses contrapuestos.

La respuesta del neoconservadurismo frente a esta contradicción, a la que magnifica al extremo, consiste en reducir la tensión achicando el funcionamiento del mercado político y dejando libres las manos al mercado económico; por lo tanto, para esta concepción el único regulador real del funcionamiento de las sociedades es el “libre mercado”. Es así como, a partir de estos presupuestos, extienden progresivamente sus críticas a la democracia moderna hasta alcanzar sus características centrales —el sufragio universal y la competencia entre partidos de masas— y dan pie a las más diversas formas de autoritarismo, incluidas las que suprimen estas formas básicas de las democracias liberales. Para reforzar esta práctica se basan en su consideración de que el Estado Asistencial no sólo no respetó el principio de Estado mínimo, sino que también dio vida a un Estado débil que no logra cumplir con su función de gobernar.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 156-162.

### 3. Críticas a las prácticas del Estado de Bienestar y propuestas del neoconservadurismo en materia de políticas sociales



**L**as críticas no sólo se dirigen a las relaciones políticas generales sino también a las formas y medidas de regulación concretas utilizadas por los Estados Asistenciales. En realidad, no es posible comprender cabalmente las críticas del neoconservadurismo sino en tanto respuesta al desarrollo del Estado de Bienestar.

Los rasgos básicos del Estado de Bienestar están dados por la explícita obligación por parte del Estado de brindar asistencia (en prestaciones o dinero) a aquellos ciudadanos que sufren las necesidades y los riesgos del mercado; esta asistencia es provista bajo la forma del cumplimiento de derechos legales que corresponden a los ciudadanos y está basada en el reconocimiento formal de los sindicatos de trabajadores y en su participación tanto en la redacción de los contratos colectivos de trabajo como en la formulación de las políticas públicas (ingresos y su distribución). Estos rasgos constituyeron los patrones de funcionamiento de los Estados después de la Segunda Guerra Mundial y son el resultado de una gran variedad de factores que se combinan según especificidades nacionales y/o regionales —reformismo socialdemócrata, socialcristianismo, élites conservadoras iluminadas, populismos. En estos Estados —como producto de las demandas y luchas sindicales en algunos casos, o bien como concesiones hechas desde el Estado, en otros— se fueron consolidando: seguros obligatorios contra el desempleo, salarios mínimos, legislación para la protección social de los trabajadores, incrementos en el gasto público para educación y salud, viviendas subvencionadas por el Estado y reconocimiento de los sindicatos como legítimos representantes de los trabajadores.

El auge y desarrollo de estas políticas se dio en un período de relativa prosperidad económica y a la luz de la doctrina keynesiana, por entonces el Estado llegó a ser considerado como el factor estabilizador, económico y políti-

co que podía regenerar el crecimiento económico e impedir que la economía desembocase en profundas recesiones. Es precisamente, la recesión económica de mitad de los setenta la que dio lugar al recrudecimiento de las doctrinas del "laissez-faire", que desarrollan una crítica radical al Estado Asistencial, considerado ahora como "la enfermedad que quiere curar".<sup>21</sup>

Así, argumentan que el Estado Asistencial, más que armonizar los conflictos los exaspera e impide que las fuerzas conciliadoras y de progreso del mercado funcionen de manera correcta porque impone normas e impuestos sobre el capital que equivalen a una desactivación de la inversión y, cuando concede a los trabajadores los derechos, servicios y posiciones de poder, instaura mecanismos que desactivan el trabajo. Es el efecto conjunto de la desactivación de la inversión y la desactivación de la competencia individual en el trabajo lo que, según esta doctrina, conduce a una decreciente tasa de acumulación del capital y a una creciente sobrecarga de demandas de consumo (inflación) y, también, a un aumento de las demandas políticas que cada vez pueden ser satisfechas en menor medida (ingobernabilidad).

Se produjo, entonces, una inversión de los términos: se pasó de una altísima confianza en el sector público, considerado responsable de la dirección y prestación de los servicios y del contralor del sector privado, a una posición donde todo lo negativo es atribuido al sector público y todo lo positivo al sector privado. Los liberales de mercado, afirman que la asistencia estatal tiene los siguientes efectos perversos: pone en peligro el libre funcionamiento del mercado en el cual los individuos y las familias pueden competir libremente; representa una intromisión en la libertad individual y contribuye a minar el sistema económico que ofrece la mayor y mejor posibilidad de prosperidad general y de potenciar la integración social. Consideran que la mayor amenaza para el desarrollo del libre mercado, proviene del funcionamiento y crecimiento de las burocracias monopolistas benefactoras. En consecuencia, la política social no debería crear un sistema distributivo en conflicto con las relaciones monetarias; lo ideal es pasar de las prestaciones estatales a subsidios dirigidos a los individuos o familias y no a las instituciones.

Para la concepción neoconservadora las políticas sociales tendrían que ofrecer a lo sumo una red de seguridad por debajo de la cual ningún ciudadano debería caer; pero esta red tiene ciertas características que varían según las diversas posiciones dentro de esta corriente. Para los partidarios extremos, lo ideal es que los subsidios se otorguen a los individuos o familias y no a las ins-

<sup>21</sup> Offe, Claus, "Algunas contradicciones del moderno estado asistencial", en *Ingobernabilidad e mutamento delle democrazie*, Bologna, Il mulino, 1982.

tuciones; en educación, esto llevaría a la abolición del sistema público de enseñanza y a la sustitución por un sistema de bonos que pudieran ser empleados en el mercado para comprar las oportunidades de educación, en combinación con los recursos del individuo o la familia. Para otros, la red estatal debe funcionar sólo para aquéllos que no pueden acceder a los servicios del mercado; es decir, es aceptada como medio de asegurar el mínimo necesario para todos; en educación el sistema de enseñanza pública se destinaría exclusivamente a los sectores que no pueden comprar su educación en el sector privado. Otros, que tienen un mayor grado de tolerancia al asistencialismo, admiten la red estatal siempre y cuando ésta potencie la meritocracia, la inversión individual y la competencia; las burocracias estatales pueden ser toleradas siempre que cumplan con estos fines.<sup>22</sup>

En contraposición con las posturas del neoconservadurismo, las interpretaciones que fundamentan las acciones de los Estados Asistencialistas socialdemócratas se basan en la defensa de la primacía de los derechos sociales frente a los derechos individuales, lo que se corresponde con el énfasis puesto en la justicia social frente al acento que los neoconservadores ponen en la libertad individual.

Los Estados que ejecutan políticas asistencialistas consideran que los derechos individuales son insuficientes para un tratamiento equitativo; los derechos sociales sustituyen a las oportunidades individuales y su ejercicio se garantiza a través de los servicios sociales del sector público. Se privilegia la satisfacción de las necesidades básicas de todos los habitantes por sobre la relación monetaria y la justicia distributiva meritocrática del neoconservadurismo. Ambas concepciones difieren también en el peso que dan al interés individual y al interés colectivo. En el Estado de Bienestar, el primero se subordina al segundo y ello implica el fomento del bienestar colectivo, se antepone la asistencia obligatoria universalista al individualismo adquisitivo potenciado por el mercado que desean los neoconservadores.

En el campo de la educación esta polémica o pugna se traslada a la dualidad enseñanza pública-enseñanza privada y adopta muchísimas variantes en los diferentes países y a lo largo de la historia de cada uno de ellos. Sin embargo, la

<sup>22</sup> Whitty, Geoff, "Aproximaciones cambiantes a la política educacional: el legado de la socialdemocracia y la respuesta del tacherismo", en Fernández Enguita, M. (compilador), *Marxismo y sociología de la Educación*, Barcelona, Editorial Laia, 1984.

Morgestern de Finkel, Sara, "Crisis de acumulación y respuesta educativa de la Nueva Derecha", en *Revista de Educación* n° 283, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, mayo-agosto de 1987.

Torres, Carlos Alberto, "Nation at Risk. La educación neoconservadora", en *Revista Nueva Sociedad*, n° 84, Caracas, julio-agosto de 1987.

propuesta del neoconservadurismo, más allá de las variantes, siempre va a marcar que un importante desarrollo del sistema público es perjudicial por su burocratización implícita, va a tratar de achicarlo para reducir el gasto público y va a promover la actuación de un sector privado "libre de trabas y controles", alegando que, al poner freno a las burocracias hiperdesarrolladas, deja a ese sistema educativo en condiciones de competitividad con el resto del mundo.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> En un país como el nuestro donde la enseñanza pública (nacional, provincial o municipal) tiene un alto desarrollo, las tendencias privatistas van a utilizar los mismos argumentos o fundamentos del neoconservadurismo en los países centrales de tradición anglosajona; los modelos son fundamentalmente Estados Unidos e Inglaterra. Como ejemplo, se señalan los fundamentos del Proyecto de Ley General de Educación del Senador José Romero Feris, presentado en 1988. En él se expresa que el proyecto de ley sobre el sistema educativo nacional "[...] integra el conjunto de los servicios educativos de todas las jurisdicciones, coordina sin prevalencia las acciones educativas de iniciativa estatal con las de iniciativa privada" y "acorde con la tradición y la realidad educativa nacional y las proyecciones de los sistemas educativos más eficaces, la ley promueve la función de la iniciativa privada con amplitud y en armonía con la acción educativa de iniciativa estatal".

#### 4. Continuidades en nuestra historia educacional que facilitan la hegemonía de las políticas neoconservadoras

Es interesante ver cómo casi todas las medidas propuestas por el neoconservadurismo claramente sintetizadas por el autor inglés Geoff Whitty coinciden con las que en nuestro país se presentan como propias o nacionales para encauzar al sistema educativo dentro del marco global del tipo de políticas de “ajuste” que se han impuesto.

Whitty señala que la Nueva Derecha propone para la educación pública: la privatización de los servicios que antes eran costeados con fondos públicos, mediante el pago de aranceles a cargo de los usuarios; la privatización de la administración de los servicios generales que antes eran realizados por su propio personal (pago de sueldos, servicios de limpieza y mantenimiento, etc.); y la venta de bienes o empresas que pueden producir ingresos monetarios, sobre todo en la universidad, tales como predios, editoriales, laboratorios, hospitales, etcétera.

El mencionado autor señala que, por otra parte, la Nueva Derecha hace un uso activo del presupuesto público para sostener la actividad privada, fundamentalmente, a través de subsidios a personas o instituciones educativas y de la derivación de los fondos públicos de investigación hacia las universidades privadas. O sea que, al mismo tiempo que hay fuertes recortes en las partidas presupuestarias que se asignan a la educación pública, se derivan importantes recursos públicos hacia el sector privado.<sup>24</sup>

Estas medidas tienen que ver estrictamente con el financiamiento, pero van acompañadas de otras que “desregulan” o liberalizan las condiciones de funcionamiento del sector privado —académicas, de calificación y certificación de estudios, de otorgamiento de títulos habilitantes para el ejercicio de las profe-

<sup>24</sup> Whitty, Geoff, *op. cit.*, pp. 293-303.

siones, etc.— lo que le permite entrar en competencia en mejores condiciones que las que pueden ofrecer los servicios educativos del sector público.

Es importante destacar que este tipo de proyecto, así como las medidas que lo acompañan, no podría generalizarse si no existiera instalado en la sociedad un discurso sobre “la mejor calidad de los servicios educativos privados” y sobre la “incapacidad e imposibilidad que tienen las burocracias estatales de hacer eficientes las prestaciones públicas”, entre ellas las educativas.

También es importante señalar que el neoconservadurismo no sólo tiene una propuesta ideológica sino que opera concretamente a través de la disputa por ocupar los puestos de conducción de la educación —Ministerios, Secretarías, Consejos, etc.— a través de los cuales pone en marcha medidas concretas que van conformando el sistema educativo de acuerdo con su proyecto.

Muchas de las medidas mencionadas por Whitty no son nuevas en nuestro país, ya fueron aplicadas en diversas oportunidades. Es necesario destacar y resignificar este hecho para una más acabada comprensión del momento actual; porque tales medidas forman parte de las continuidades y discontinuidades en las políticas educacionales de la Argentina en la última mitad de este siglo.

En efecto, en cada una de las crisis económicas que se dieron a partir de 1958, en las que se planteó como salida la reducción del presupuesto nacional para disminuir el déficit fiscal, los dos sectores más afectados han sido salud y educación. En muchos momentos han seguido historias paralelas, porque se les aplicó el mismo tipo de medidas: la transferencia masiva y compulsiva de gran parte de los servicios nacionales a las provincias o municipios; el arancelamiento de los servicios públicos, hasta entonces gratuitos; el congelamiento de la expansión de los servicios que quedaron a cargo del Gobierno Nacional. Aquellos servicios que continuaron funcionando, lo hicieron sobre la base de una drástica disminución de los salarios del personal junto con la paralización del equipamiento y mejoramiento de la infraestructura física y dejando libradas a las instituciones públicas y a sus usuarios la carga de encontrar recursos para mantenerse en funcionamiento, porque estos recursos fueron suprimidos o limitados a expresiones mínimas. Al mismo tiempo, al disponer del control del gobierno, estos sectores no frenaron sino que mantuvieron o aumentaron la canalización de los recursos públicos hacia el financiamiento de las prestaciones privadas y redujeron cada vez más el papel regulador y coordinador de los Ministerios Nacionales de Salud Pública y de Educación.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Isuani, Ernesto y Mercer, Hugo, *La fragmentación institucional del sector salud: ¿pluralismo o irracionalidad?*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1988; Paviglianiti, Norma, *Diagnóstico de la administración central de educación*, Buenos Aires, Ministerio de Educación y Justicia, 1989.

Podemos especificar y ejemplificar la aplicación de este tipo de medidas en cuatro períodos históricos concretos en la Argentina —entre 1955 y 1962, entre 1966 y 1970, entre 1976 y 1982 y en la actualidad—, considerando la forma en que se planteó la transferencia de los servicios nacionales a las provincias, el desarrollo de las instituciones universitarias y la implementación de medidas administrativas y pedagógicas para favorecer el funcionamiento del sector privado de los niveles primario, medio y superior no universitario.

La errática política de transferencia de los servicios nacionales a las provincias se inició en 1961 y tendió luego a convertirse en la política habitual de los gobiernos de facto. En la actualidad es retomada —bajo la cobertura del federalismo entendido como provincialización de la totalidad del sistema educativo<sup>26</sup>— como parte de la propuesta global que el Gobierno Nacional denomina “capitalismo popular de mercado”.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> En efecto, la política de transferencia de los servicios nacionales de educación básica de los años 1961-1962 (Frondizi - Mac'Kay) tuvo su punto de partida en una ley de presupuesto en la que se daba la posibilidad de convenir con los gobiernos provinciales el traspaso de los servicios nacionales. Como las provincias fueron renuentes a ratificar los convenios, se dictó un decreto de transferencia masiva y obligatoria que el gobierno del Dr. Guido dejó sin efecto. Sólo se concretó la transferencia a Santa Cruz.

La política de transferencia de los años 1968-1970 (Onganía - Pérez Guilhou) dejó como saldo el traspaso de escuelas a Buenos Aires y Río Negro y quitó al Gobierno Nacional la posibilidad de incrementar sus servicios pues derogó la Ley Láinez y no se pudieron crear más escuelas nacionales en provincia. Entre 1978 y 1980 (Videla - Catalán) se realizó el traspaso unilateral de casi todos los servicios pre-primarios, primarios en edad escolar y primarios de adultos a las provincias, sin otorgarles financiamiento adicional. Así, la educación básica, bajo atención del Gobierno Nacional, que en 1952 estaba en un 45% quedó sólo en el 2%; un proceso similar ocurrió en el sector salud: el Gobierno Nacional quedó a cargo de sólo el 2% de los servicios asistenciales con internación. Se produjo la fragmentación institucional en ambos sectores y se dejó sin patrones mínimos de funcionamiento a los sectores sociales. En educación, no se establecieron contenidos mínimos de enseñanza, ni criterios para la validación de títulos; no se fijaron pautas salariales básicas, ni nuevas formas de financiamiento, etc.; y tampoco se redefinió el rol de un Ministerio que había dejado de tener las funciones tradicionales de prestador y, a través de ello, de regulador de los mínimos comunes.

En febrero de 1990 el Poder Ejecutivo Nacional (Menem - Salonia) ingresa a través del Senado un nuevo proyecto de transferencia, esta vez de los establecimientos de bachillerato, comercial, de educación técnica y de los profesorados de nivel superior no universitario nacionales, en el que ni siquiera se asegura a las provincias el financiamiento de lo que se transfiere. No es, como dice en sus fundamentos, un proyecto integral de redistribución de atribuciones entre las provincias y la Nación en materia de educación, porque carece en su texto dispositivo de cláusulas referidas a ello. Significa, otra vez, descargar el presupuesto nacional de los recursos destinados al financiamiento de la educación para disminuir el déficit fiscal. (Para mayor información véase Parte II). Silva, Luis Ricardo, *La transferencia de escuelas nacionales. Antecedentes 1961-1978*, Buenos Aires, Sociedad Argentina de Educación Comparada, 1979, (trabajo mimeografiado); Paviglianiti,

En el caso de la universidad, en los períodos anteriormente señalados, se ejecutaron políticas que tendieron a favorecer el desarrollo de un sector privado universitario y a achicar las universidades nacionales.<sup>28</sup>

En materia de enseñanza privada para los restantes niveles, es importante subrayar que entre 1958 y 1964 se produjo la liberalización de las disposiciones de fiscalización, de tal manera que se possibilitó que el sector privado compitiera en mejores condiciones con la escuela pública, que era entonces la de mejor calidad y mayor prestigio. Se fue estructurando un circuito diferencial en planes de estudio y organización pedagógica, con un organismo representante de sus intereses dentro de la administración pública, junto con la ya mencionada creciente disponibilidad de los recursos públicos para su financiamiento.<sup>29</sup>

Es a partir de este conjunto de medidas y de acciones concretas desarrolladas durante casi treinta años que el neoconservadurismo aporta, para el desarrollo del sector privado, sus actuales argumentos y una sistematización y ordenamiento de fundamentos y medidas que sólo en apariencia representan la formu-

Norma, *Diagnóstico de Administración central de la educación*, Buenos Aires, Ministerio de Educación y Justicia, 1989.

<sup>27</sup> Discurso del Sr. Presidente de la Nación, Dr. Carlos Menem, en la inauguración de la 104 Exposición Rural de Agricultura y Ganadería.

<sup>28</sup> Hasta el artículo 28 del Decreto-Ley 6.403/55 y, más específicamente, hasta 1958, en que se dicta la Ley Domingorena, la enseñanza universitaria con habilitación para el ejercicio de las profesiones era responsabilidad exclusiva de las universidades nacionales. La Ley Domingorena autorizó el funcionamiento de universidades con capacidad para otorgar títulos habilitantes, directamente en algunas áreas y en otras con un previo Examen de Estado. En 1967, una nueva ley de universidades privadas (Onganía-Borda-Astigueta) quitó el Examen de Estado para la habilitación profesional. Paralelamente fueron intervenidas las universidades nacionales entre 1968 y 1972; se estableció un sistema de cupos de ingreso. Entre 1976 y 1983, otra vez intervenidas, se volvió a la política de cupos y exámenes de ingreso y se estableció el arancelamiento en las universidades nacionales. Cano, Daniel, *La enseñanza superior en la Argentina*, Buenos Aires, FLACSO, 1985; Bertoni, María Luz y Cano, Daniel, "La educación superior en los últimos veinte años: tendencias y políticas", en *Revista Propuesta Educativa*, n° 2, Buenos Aires, FLACSO, 1990; Pérez Lindo, Augusto, *Universidad, política y sociedad*, Buenos Aires, EUDEBA, 1985; Vior, Susana, "La universidad argentina entre 1983 y 1987", en *Final do século. Desafios da educação na América Latina*, San Pablo, Cortez Editora, 1990.

<sup>29</sup> Las formas que asumió esta política fueron varias: en 1958 se creó un organismo que a partir de 1960 será la SNEP (Superintendencia Nacional de la Enseñanza Privada —Decreto Nros. 7.728/58 y 9.247/60—), un organismo especial para el sector privado dentro del Ministerio Nacional, que históricamente se comportó más como representante de los intereses del ese sector que como contralor de las autoridades públicas; en 1960 —Decreto N° 12.179/60— los establecimientos privados fueron declarados "unidades administrativas de gestión propia", con lo que se eliminaron los exámenes de contralor de la calidad ante tribunales mixtos —oficiales y privados— que se aplicaban desde 1878

lación de un nuevo proyecto. Así, se dice que el Estado debe hacerse cargo del mínimo y, si realiza contribuciones, lo más apropiado es que no sea a través de la prestación directa de servicios educativos sino a través de aportes monetarios, para que los individuos o familias compren educación, alimentos o salud en el mercado. Por otra parte, desde el Gobierno Nacional hay un evidente retorno a las posiciones subsidiaristas del Estado, lo que implica que su función central es la de apoyar el desarrollo de un mercado privado de educación —religioso o no— y que sólo deberá actuar cuando el sector privado no alcance a cubrir las necesidades; y es muy probable que la educación pública se destine finalmente sólo aquellos sectores que no pueden acceder a la educación privada.

En realidad en el contexto actual se van delineando y perfilando dos tendencias u opciones de política educacional. Por un lado, la tendencia que expresa —abierta o encubiertamente— su oposición a toda forma de Estado de Bienestar —democracia social o populismo—, que enfatiza la primacía de los derechos individuales por sobre los derechos sociales, que pretende “volver” a un Estado limitado que sólo sea el instrumento de los fines individuales y que se opone, por lo tanto, a toda forma de Estado Promocional que se haga cargo de la protección de los derechos sociales. Por otro lado, la corriente democrática y progresista, que reafirma que la educación hoy debe ser asegurada por el Estado a todos los ciudadanos en su carácter de tales, a través de la obligación explícita por parte del aparato institucional del Estado, de brindar asistencia y apoyo en servicios a los ciudadanos que sufren los riesgos de la desprotección que generan las sociedades de mercado; históricamente, esta corriente en nuestro país dio

por imperio de la Ley 934; en 1964 —Decreto 371/64— se los eximió de la obligatoriedad de aplicar planes oficiales; los planes podían ser aprobados por la SNEP dentro del Ministerio Nacional, lo que abrió el camino a la innovación pedagógica sólo para el sector privado. Al sector público se lo dejó con sus planes de mediados de los años cuarenta y cincuenta y en los períodos de facto fue sometido a un rígido control ideológico que veía la innovación como factor de perturbación y desorden. Ahora bien, hay que destacar que a partir de 1947 se produce un uso activo del presupuesto público para costear al sector privado, gracias a la Ley Nro. 13.047 que otorgaba la posibilidad regular y sistemática de recibir sostenimiento monetario a las escuelas que lo solicitaran; en 1964 —Decreto 15/64— se reglamentaron las proporciones de subvención estatal para el pago de los salarios de los docentes que trabajan en las escuelas privadas, proporciones que van desde el 40% al 100%. En el caso del proyecto actual de transferencia de establecimientos de nivel medio y superior no universitario, nada se asegura en materia de financiamiento al sector público —provincias y Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires— pero sí se intenta garantizar al sector privado las actuales condiciones de funcionamiento descritas y asegurarle los subsidios públicos aún cuando queden bajo la administración provincial. Bravo, Héctor Félix, *El Estado y la enseñanza privada en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1984.

lugar a diversas formas de intervención del Estado en las políticas sociales: en educación, salud, vivienda, seguridad social, etcétera.

Ambas concepciones están vigentes en la Argentina y dan lugar a un complejo proceso de negociaciones y contradicciones dentro de los partidos políticos mayoritarios y entre las autoridades, en especial, entre las autoridades nacionales y las provinciales, sobre las que las primeras tratan de descargar la totalidad de la responsabilidad del extenso sistema de educación pública, sin ayuda o apoyo financiero adicional y sin delimitar con claridad sus atribuciones.

## 5. A modo de síntesis

**E**stamos en uno de los momentos en que se trata de hacer prevalecer, desde el Gobierno Nacional y desde la gran mayoría de los medios de comunicación, la concepción de la subsidiaridad del rol del Estado. En educación, específicamente, esta corriente se opone a la doctrina de la principalidad del Estado, concebido como garante del derecho a la educación, es decir, como obligado a: garantizar el mínimo de escolaridad obligatoria a través de servicios educativos que aseguren la igualdad de resultados para todos, sin discriminaciones de ninguna naturaleza y con libertad de opinión y expresión; garantizar a todos los ciudadanos la formación profesional para el mundo del trabajo y ampliar progresivamente el acceso y permanencia en los niveles superiores. Cabe recordar que para quienes sustentamos esta posición prevalecen los criterios de derecho social, de equidad y de pluralismo ideológico.

En ciertos momentos de la historia del país, se articularon los intereses de los diversos grupos que sustentan el principio de la subsidiaridad del Estado y constituyeron la corriente hegemónica que, a través del control de los ministerios de educación, orientó el funcionamiento del sistema educativo en las formas concretas descritas.

Así, en el período 1958-1962 se armonizaron la posición de la Iglesia Católica tradicional —que “reclama justicia distributiva de los fondos públicos”, entendida como distribución de subsidios en función del número de alumnos y no de los criterios de equidad según necesidad— y el desarrollismo —que ve en la educación una inversión individual, cuya rentabilidad es compensada por los salarios futuros que se perciben en la vida laboral. En el período 1976-1982 se compatibilizaron las posiciones tradicionalistas de la Iglesia Católica y el neoliberalismo económico. Y hoy, asistimos a la recomposición de la relación entre el neoconservadurismo o “capitalismo popular de mercado”, la Iglesia Católica

tradicional<sup>30</sup> y el desarrollismo, relación ésta que es reconocida explícitamente por sus principales actores.<sup>31</sup> La rearticulación de este proyecto, tiende a colocar a la escuela pública en un segundo plano, como escuela para los sectores medios bajos y populares que no acceden a comprar su educación en el mercado privado.

La recomposición actual puede efectuarse sin encontrar mayor resistencia en los sectores directamente perjudicados —por lo menos inicialmente y hasta que no sientan agudamente sus efectos en la vida cotidiana y en los proyectos futuros para sí o para sus hijos— porque estas políticas y sus discursos están instalados parcialmente en la sociedad argentina, desde finales del cincuenta.

Desde 1958 y hasta mediados de la década del setenta, la resistencia a este tipo de proyectos fue manifiesta y masiva y convocó a los sectores involucrados —huelgas y luchas de los estudiantes universitarios, 1958, y de docentes, 1970. Pero, a partir de 1976, el control autoritario y la represión abierta impidieron que estas problemáticas formaran parte del debate público.

<sup>30</sup> Con respecto a lo que deben considerarse deberes del Estado la Iglesia Católica señala: "El primer deber del Estado en materia educativa —como en cualquier otra cosa— es respetar los derechos fundamentales de las personas. Pero este respeto no es una función pasiva, pues en muchos casos la vigencia efectiva de aquellos derechos depende total o parcialmente de un apoyo positivo y concreto del Estado. Ambos aspectos de la acción estatal conforman el llamado principio de subsidiariedad, no siempre bien entendido y aplicado entre nosotros. En nuestro documento 'Iglesia y comunidad nacional' señalamos que dicho principio tiene un doble contenido: negativo uno y positivo el otro, pero ambos inseparables. En virtud del primero, el Estado debe respetar y hacer respetar la iniciativa de las personas y comunidades menores. En virtud del segundo, debe tomar la iniciativa para 'procurar a los individuos y comunidades menores todo aquello que sólo él puede brindar o puede procurárselo mejor que los particulares...' De poco serviría, en efecto, proteger la libertad si los particulares no recibieran el apoyo positivo para el desarrollo de sus derechos. Tal principio no significa pues, que el Estado deba cruzarse de brazos ante las carencias y necesidades sociales, a la espera de que la iniciativa privada encuentre las soluciones adecuadas aunque éstas no lleguen nunca o no lleguen a tiempo. Aplicando este principio a la educación sistemática, resulta claro que el Estado tiene el deber de respetar las iniciativas de orden privado, que expresan el natural y legítimo dinamismo social. Y tiene el deber de obrar por sí mismo, prestando los servicios educativos que hagan falta para satisfacer necesidades sociales no atendidas. En cumplimiento de este último deber el objetivo prioritario y permanente de la acción el Estado es, según ya dijimos, la plena vigencia del principio de igualdad de oportunidades educativas". Equipo Episcopal de Educación Católica, *Educación y Proyecto de Vida*, Buenos Aires, Oficina del Libro, c. 1985, parte II, párrafos 122 y 123, pp. 87-89.

<sup>31</sup> El actual Ministro de Educación y Justicia, Prof. Antonio Salonia, en el discurso pronunciado ante los señores miembros del Consejo Federal de Cultura y Educación del 2 de agosto de 1989, ratifica la continuidad de la política de subsidiariedad del Estado en los siguientes términos: "17. Por último, resulta necesario reafirmar la doctrina de que

Una última reflexión sobre el tema. Las observaciones y fundamentos desarrollados son una respuesta directa a la invasión de las argumentaciones neoconservadoras; pero los embates de esta corriente no deben impedirnos que desde las posiciones democráticas y progresistas se repiensen las formas de instrumentalizar en la sociedad civil, en la sociedad política y también en los ámbitos académicos nuevas perspectivas y respuestas necesarias para la reducción de

corresponde al Estado la garantía del derecho social a la educación, así como la convicción de los deberes y derechos que caben a la sociedad en el área educativa. El Estado y la sociedad son responsables de dar respuestas efectivas, diversificadas y creadoras en el plano de la capacitación y formación humana. De ahí el respeto por la *libertad de enseñanza* y la educación de gestión comunitaria o privada. Se reivindica así el derecho intransferible de la familia a elegir y decidir la educación de sus hijos". Salonia, Antonio, "Política Educativa, Revolución Productiva y Transformaciones Estructurales", en *Gobierno Menem: Unidad Nacional y Transformación Educativa*, Buenos Aires, Ministerio de Educación y Justicia, 1989, p. 45. (El destacado es del autor).

La continuidad histórica entre este Ministerio y el Ministerio del Dr. Luis Mac'Kay (5-58 al 3-62) es explicitado por las propias autoridades en una publicación del Ministerio de Educación y Justicia. Corresponde también señalar que el Prof. Antonio Salonia se desempeñó como Subsecretario en dicha gestión ministerial. En efecto, se señala que "(...) Mac'Kay, en el inicio de la segunda mitad de este siglo, fue el Ministro de la actualización del sistema educativo. Nada de lo que hace a la profunda tarea de educar fue ajeno a su gestión. Sus políticas, sus criterios de operación y sus concreciones, siguen siendo hoy, sorprendentemente vigentes.

Por ello tienen carácter de ideas fuerza los criterios raigales de su gestión, que mantienen su fuerte condición de nacionales, por ser respuestas adecuadas a reales problemas del país". Van Gelderen, Alfredo, "Discurso, en nombre del Ministerio de Educación y Justicia, en ocasión de la imposición del nombre del Dr. Mac'Kay a uno de los salones de la sede del Ministerio", en *Homenaje al Dr. Luis Rafael Mac'Kay. Ministro del Estatuto del Docente y de la Enseñanza Libre*, Buenos Aires, Ministerio de Educación y Justicia, 1990, p. 14

En el mismo documento también se reproduce una Semblanza de Luis R. Mac'Kay, que fuera pronunciada por el actual Ministro de Educación y Justicia, Prof. Antonio Francisco Salonia, en el sepelio de los restos del Dr. Luis R. Mac'Kay, en la que se destaca que "Mac'Kay es el Ministro de la Libertad de Enseñanza. Tuvo fe, decisión, firmeza, sensibilidad democrática, visión de futuro para la lucha por la conquista legal más importante en el panorama educacional del siglo XX en la Argentina. Porque Mac'Kay era culturalmente maduro pudo dar, con Frondizi presidente, testimonio de la madurez intelectual y moral de nuestro país, incorporando al quehacer humanístico, científico, técnico y artístico la actividad creadora de las universidades e institutos privados plantados y crecientes en los cuatro rumbos de la patria real, honda, laboriosa. Ya nada ni nadie podrá dar un paso atrás en estas realidades; por el contrario, en el tiempo nuevo habrá de consolidarse y extenderse la libertad de enseñanza que tuvo en Mac'Kay el más positivo realizador".

Salonia, Antonio F., "En la muerte de Luis R. Mac'Kay", en *Homenaje al Dr. Luis Rafael Mac'Kay. Ministro del Estatuto del Docente y de la Enseñanza Libre*, Buenos Aires, Ministerio de Educación y Justicia, 1990, p. 25.

las desigualdades existentes y crecientes. Nuestra tarea es doble: responder casi cotidianamente a los discursos y prácticas que se están llevando a cabo y, por otro, reformular nuestras propuestas, elaborar un discurso actual y plantear medidas concretas para poder constituirnos en una alternativa diferente en un futuro cercano, frente al avance sistemático de la ideología, las propuestas y las medidas del "neoliberalismo".