

De la transferencia neoliberal al desguace educativo: la lucha docente en los actuales escenarios

Juan Pablo Abratte

La transferencia de los servicios educativos nacionales (Ley 24049/92) fue centralmente una política fiscal de reducción del gasto público para el Estado Nacional y delegación de responsabilidades de sostenimiento del sistema educativo a las jurisdicciones - en el marco de estrategias neoliberales de privatización y transferencia de otros servicios públicos a esferas menores de la administración estatal- produjo una altísima fragmentación del sistema aumentando las diferencias regionales e institucionales, en tanto cada jurisdicción debió responsabilizarse por el conjunto de la prestación, en condiciones de desigualdad y deterioro de la calidad respecto de otras que habían concentrado mayores capacidades financieras, administrativas y técnicas. Sin embargo, y paradójicamente, la “descompresión” de la carga financiera permitió al Estado Nacional asumir funciones regulatorias y la búsqueda de una necesaria unidad perdida generó condiciones para sancionar una nueva legislación educativa: la Ley Federal de Educación (Ley 34195/93).

La reforma educativa de los '90 modificó drásticamente las relaciones entre Estado, mercado e instituciones educativas, en algunos casos como efecto concreto de las disposiciones legales y el diseño de las políticas, en otros como consecuencia de la hegemonía de un modelo societal que puso en el mercado su principal instancia de regulación social. En la primera etapa de implementación de la LFE, se registró una concentración progresiva de funciones en el Ministerio Nacional, que se reservó tareas de planificación y evaluación, aunque delegando su ejecución en las provincias, que tuvieron que implementar la reforma en contextos de ajuste estructural y crisis social, que pusieron de manifiesto la dificultad para configurar un sistema integrado. Posteriormente y en la medida en que se avizoraba la crisis del modelo, el Estado Nacional fue perdiendo esa centralidad y las autonomías jurisdiccionales se ampliaron en forma casi anárquica. Por otra parte, en lo que refiere al financiamiento educativo, el Ministerio se concentró en el diseño y gestión de programas y proyectos que en muchos casos profundizaron las diferencias entre las instituciones por cuanto se asentaron en mecanismos de competencia por el acceso a los recursos, que reprodujeron criterios de mercado. Las políticas compensatorias no hicieron otra cosa que proveer a algunas escuelas de las condiciones básicas que debería tener el conjunto del sistema, generando inequidad. Además, la idea de focalización perdió sentido a medida que crecía la pobreza y la exclusión, extendiéndose a las mayorías y la compensación disminuyó su efectividad en un contexto de progresivo deterioro del servicio en su conjunto.

Así como la *Ley de Transferencia* constituyó un momento *bisagra* en la redefinición del rol de Estado Nacional respecto del sistema educativo en una perspectiva neoliberal, la *Ley de Financiamiento Educativo* (26075/06) representó un giro en las funciones regulatorias y de control asignadas al Estado Nacional, recuperando su centralidad material y simbólica. La ley representa una reasignación de responsabilidades para el Estado Nacional, que se comprometió al financiamiento del 40% de la inversión educativa, quedando el resto a cargo de las jurisdicciones. Por otra parte, constituye una apuesta central en la asignación de recursos públicos para el sector, ya que destina un mínimo del 6% del PBI a la educación, implicando no sólo un crecimiento del presupuesto educativo que alcanza y supera estándares regionales, sino que además –por primera vez en la historia se aseguran fondos específicos para el sector y compromete a las jurisdicciones a sostener una responsabilidad equivalente a la del estado nacional.

De este modo se crearon condiciones propicias para la sanción posterior de la Ley de Educación Nacional (Ley 26206/06) que configura un nuevo rol para el Estado en el campo de las políticas educativas. La sanción de la ley, implicó concebir por primera vez a la educación y el conocimiento como “un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el

Estado” (Art. 2º) por otra parte, entender a la educación como una prioridad nacional que se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación. Dispone además que “el Estado Nacional no suscribirá tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que impliquen concebir la educación como un servicio lucrativo o alienten cualquier forma de mercantilización de la educación pública” (Art. 10º). Estos principios establecidos en la legislación asignan al Estado un papel activo, regulando la intervención del mercado en el campo educacional, a la vez que permite a los ciudadanos la defensa de sus derechos.

Por otra parte, y más allá del plano legislativo, desde el año 2003 se produjeron condiciones tendientes a la ampliación de derechos educativos. El Estado Nacional desarrolló una serie de políticas activas tendientes a generar condiciones para el acceso y la permanencia través de programas generales como la Asignación Universal por Hijo, y otros específicos orientados a la inclusión social y educativa, en las que amplios sectores sociales vieron mejoras sustantivas en sus condiciones de escolarización.

A partir de 2015, las políticas educativas del actual gobierno iniciaron un proceso de debilitamiento progresivo del rol del estado en la educación. En primer lugar, el desmantelamiento de programas educativos desarrollados en el período anterior tuvo un doble efecto: erosionar la visión de la educación como derecho y desestructurar las políticas de inclusión educativa. La transferencia de programas nacionales a las jurisdicciones provinciales y el desmantelamiento de equipos técnicos y profesionales vinculados a esas acciones fueron un primer indicio de que las políticas se orientaba drásticamente a la redefinición del rol del estado en educación.

La situación se profundiza hoy con la decisión estatal de suspender la paritaria nacional docente. El problema no puede reducirse sólo a aspectos salariales y presupuestarios. En la base de esa decisión se encuentra una estrategia de corrimiento del Estado Nacional en sus funciones educativas. La definición de un piso salarial docente a nivel nacional tiene no sólo efectos materiales –en la medida en que es el Estado Nacional quien determina en conjunto con las entidades gremiales docentes un mínimo homogéneo para el sistema educativo en su conjunto- hay también un componente legal –el incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Financiamiento Educativo- y sobre todo un componente simbólico. Tal como lo planteábamos anteriormente, la vigencia de esa ley devolvió al estado nacional un compromiso por el financiamiento educativo que hizo posible la sanción posterior de la Ley de Educación Nacional y reorientó los modos de regulación del sistema educativo en su conjunto.

Anular la negociación paritaria no es sólo una afrenta a los docentes en tanto que trabajadores, es también un retroceso que vuelve a legitimar las desigualdades educativas de las jurisdicciones provinciales y desdibuja el rol del Estado nacional en cuanto a sus responsabilidades sobre el sostenimiento del sistema. La evidencia de ese carácter simbólico –tan relevante como el material- puede encontrarse en el discurso oficial, que desprestigia la educación pública, cuestiona el rol de los sindicatos docentes, desprofesionaliza la docencia a partir de propuestas de alto riesgo pedagógico como el “voluntariado docente”, cuestiona en definitiva el lugar asignado al docente en el sistema educativo. El riesgo es una nueva ola de transferencias, ya no desde el Estado Nacional a las Provincias, sino directamente al mercado, incluyendo nuevas modalidades de intervención de entidades privadas en el campo educativo. La combinación de un discurso deslegitimador de la educación pública, el sindicalismo y la propia profesión docente, la incorporación de valores como la meritocracia, el emprendedorismo, la articulación mecánica de la educación con las demandas del mercado, la centralidad de la evaluación y el control como principales esferas de la intervención estatal en educación, el diseño de operativos de evaluación de la calidad educativa orientados a cuestionar los resultados educativos en las escuelas públicas, el desarrollo de mecanismos de articulación de la educación pública y la privada en la educación superior, son políticas que

vienen erosionando el papel del Estado como garante del derecho a la educación para las mayorías.

El campo de disputas no es sólo material –aunque esta sea una dimensión insoslayable de las luchas docentes- el núcleo ideológico de las actuales políticas es, sin lugar a dudas un cambio cultural, una afrenta más amplia contra la docencia como categoría social, y como agencia ético política. Se trata entonces de erosionar en el imaginario colectivo el lugar del Estado en la educación pública, de concebir a la educación desde una lógica de mercado, que legitime las diferencias regionales y sociales al interior del sistema educativo. En ese marco se inscriben las luchas docentes, la defensa de la educación pública, la defensa de la laicidad, de la inclusión, de la igualdad, del acceso democrático al conocimiento como un bien social y un derecho humano. El escenario complejo de esa lucha requiere creatividad, movilización, debate, diseño de estrategias que permitan sostener los elementos más relevantes de la tradición democrática de la educación pública argentina. Experiencias como la Escuela Itinerante constituyen espacios de debate, de formación político pedagógica de los docentes, de articulación con otros sectores de la cultura, la ciencia, el trabajo, los organismos de derechos humanos, etc. que permiten reinventar modos de intervención político pedagógica y de lucha que recuperan aspectos nodales de esa tradición. Es un desafío conseguir que la sociedad en su conjunto reconozca el valor de la educación y de la tarea docente y acompañe los reclamos sectoriales en su carácter general. Es necesario -antes que nada- consolidar un imaginario democrático sobre la escuela y la universidad pública, la docencia y el conocimiento; porque sin maestros las funciones reproductoras del sistema pueden ganar eficacia económica y política, pueden volverse más eficientes mediadas por nuevos dispositivos tecnológicos siempre más económicos y hasta más atractivos. Sin embargo, la dimensión emancipatoria de la escuela y la universidad –a veces invisibilizada pero siempre presente en las prácticas educativas- puede desaparecer, o quedar reducidas a los márgenes. Quizás una sola cosa haya que preservar en medio de este escenario complejo y a veces desolador, el valor de seguir enseñando –en medio de la lucha y a través de ella- ese es el principal capital del que disponemos como docentes. Un capital simbólico, ético, político y profesional que se resiste a ingresar en los circuitos financieros.