



La Reforma Educativa Argentina y el Neo institucionalismo Liberal de los 90'

*Dra. Renee Isabel Mengo.
Córdoba-Argentina*



http://www.uib.es/catedra_iberamericana



Número 1
Colección Artículos

La Reforma Educativa Argentina y el Neo institucionalismo Liberal de los 90'

*Dra. Renee Isabel Mengo.
Córdoba-Argentina*



http://www.uib.es/catedra_iberamericana



Depósito Legal:

ISBN:

Depósito Legal:

Ediciones de la Fundació Càtedra Iberoamericana
Cra de Valldemossa, Km 7.5
07122 Palma de Mallorca

© del texto y de la edición: Fundació Càtedra Iberoamericana





La Reforma Educativa Argentina y el Neo institucionalismo Liberal de los 90'

Dra. Renee Isabel Mengo. Córdoba-Argentina

El Contexto Internacional

La disolución del bloque soviético cerró una etapa de la vida de la comunidad internacional. La caída del Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989, ha supuesto no sólo el epílogo de un ciclo de la Historia, sino también la introducción de un cambio cualitativo en el Orden Internacional, un cambio a añadir en la sucesión de variaciones que conforman el proceso global de verdadera mutación de la sociedad internacional.¹

Los años noventa pueden ser caracterizados en el escenario internacional como una época de transición desde el sistema internacional bipolar, articulado en torno a la pugna de dos grandes superpotencias: los Estados Unidos y la Unión Soviética, y un nuevo escenario protagonizado por la hegemonía estadounidense, en el que, sin embargo, persistían importantes incertidumbres sobre la estabilización de un nuevo sistema internacional, capaz de generar una larga etapa de estabilidad planetaria. Las razones de dichas incertidumbres respondían a distintas y, en ocasiones, contradictorias razones.

Con respecto a lo que se denomina “globalización”, y que puede ser visto como la fase actual de un largo proceso histórico, presenta (particularmente a partir de los años setenta) un conjunto de elementos que podríamos considerar novedosos entre los que se destacan es la inédita extensión (alcance geográfico del fenómeno) y profundización (intensidad del fenómeno) de vinculaciones e interconexiones múltiples entre los Estados y las sociedades que conforman el sistema mundial. Por otra, implica un aumento impresionante del grado y un cambio de clase de la interdependencia, que se expresa a través de múltiples redes de comunicación e interacción entre los gobiernos y las sociedades nacionales. “La interdependencia lleva a la mayoría de los Estados a enfatizar un enfoque colectivo más que meramente unilateral frente a una amplia gama de temas y a considerar la guerra como una alternativa cada vez menos tolerable”.²

América Latina en la segunda mitad del siglo XX

Entre los años 80' y 90', los países del Cono Sur transitaron los tramos iniciales de una corriente redemocratizadora que, luego del derrumbamiento de las dictaduras militares, implicaría el paso de un régimen autoritario a uno democrático. Es cuando en América Latina se completó un ciclo significativo de transición hacia la democracia, que terminó con la transición chilena -plebiscito en 1988, elecciones en 1989 y régimen democrático en 1990-. Es en este período que se instala la preocupación temática de la democracia, orientando gran parte del debate en las ciencias sociales latinoamericanas.³

Los procesos de democratización en América Latina surgieron y se desarrollaron en un contexto signado por el impacto de la globalización y la revolución tecnológica como fenómenos que transformaron significativamente a estas sociedades en el campo político, económico y cultural, destacándose el predominio de lo económico sobre lo político y de lo global sobre lo local.⁴

Es el momento en que, muchos de los países de la región adoptaron el *Neo Institucionalismo Liberal*, en forma selectiva y con diferentes grados de entusiasmo y éxito. La implementación de los “modelos

¹ Russell, Roberto. “Cambios y continuidades en las relaciones internacionales: un análisis en tres niveles”. En Revista

Capítulos Nº 47 "América Latina y el Caribe en los tiempos de la globalización" .Buenos aires. Julio – Septiembre, 1996.

Publicación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), organismo regional intergubernamental.

² Castells, Manuel. *La Era de la Información: economía, sociedad y cultura*. Vol. I. En Cheresky, I. y Posadela I. p. 37: ...”la economía global, caracterizada por su capacidad de funcionar como una unidad en tiempo real a escala planetaria, gracias a la nueva infraestructura proporcionada por las tecnologías de la información y la comunicación se sostiene en la centralidad de las finanzas”... .. Ediciones Siglo XXI. Madrid. 1999

³ Lechner, N.: *La reforma del Estado*. En Revista Nueva América. Nº.57. Buenos Aires, marzo 1993.

⁴ Paviglianiti, Norma. “Ciudadanía y educación”. En *Revista argentina de educación*. Nº 24. La autora destaca las duplas: democracia y competitividad; equidad y desempeño y fijación de líneas políticas por el gobierno central y descentralización de la administración. Buenos aires. 1996.



neoliberales”⁵ en América Latina muestran tres etapas muy claras⁶ sustentadas en el documento “Consenso de Washington”.⁷

El sistema internacional de la posguerra fría ha favorecido a América latina debido a la reducida importancia de la región en el proceso de reordenamiento mundial. Su marginalidad política y su bajo nivel de conflictividad interna han sido factores para su adaptación a las nuevas condiciones de vinculación interestatal, que privilegian el impacto de la globalización y la interdependencia en lugar de la política de poder. A la vez la región se hizo más vulnerable a las políticas de poder de la coalición vencedora.

El cambio de modelo en Latinoamérica

En el año 1990, John Williamson presentó un artículo promovido por el Tesoro de los Estados Unidos de Norteamérica, en el cual se describían diez reformas económicas para implementar en América Latina a fin de lograr el crecimiento después de la llamada década perdida. Este conjunto de políticas recibió el nombre de **Consenso de Washington**⁸.

La distinción clásica establecida entre el inicio y la consolidación de las reformas económicas permite distinguir las reformas de ‘primera’ y de ‘segunda generación’.⁹

La primera generación de reformas, incluye la **estabilización macroeconómica** y la liberalización económica y están orientadas a la estabilización y apertura económicas como respuesta al fracaso del modelo de desarrollo económico centrado sobre el Estado y políticas de industrialización por sustitución de importaciones en los años 80s. Estas fueron adoptadas e implementadas a finales de los años 80s o principios de los años 90s por la mayoría de los países latinoamericanos, con varios grados de intensidad y de éxito.

A mediados de la década de 1990, las insuficiencias de la agenda de reformas estándares que se sustentaba en el Consenso de Washington obligaron ajustar el temario reformador e integrar reformas institucionales con el objetivo de consolidar y arraigar las reformas de ‘primera generación’.

Los organismos internacionales –F.M.I, B.M y B.I.D- que formulan las políticas económicas y los gobernantes que las implementan son diseñadores e implementadores de las políticas dejan que en las fuerzas del mercado se determine la construcción del tipo de sociedad.

La segunda etapa de las reformas, fueron las **institucionales**. La Reforma del Estado¹⁰ se enfoca a reinventar las instituciones del Estado para facilitar procesos políticos que garanticen la eficiencia, responsabilidad y participación democrática en el control burocrático gubernamental mediante la reestructuración de incentivos organizacionales como en el servicio civil de carrera. La delegación y la descentralización son los principales elementos de ésta Reforma del Estado.

De acuerdo al modelo neoliberal, el concepto de soberanía, desarrollo, justicia social y democracia, también han sido redefinidos. Desarrollo, por ejemplo, se describe como una meta que todos los países pueden alcanzar si estos se unen al proceso neoliberal, el cual se presenta como una etapa que requiere tiempo y sacrificio. Así, la justicia social se define como una función de las oportunidades creadas por el esfuerzo

⁵Se entiende por tal a la libertad de mercados y expansión a gran escala del capital transnacional.

⁶Gilbert Ceballos, Jorge. Latinoamérica y el Nuevo Orden Mundial.

Center for Latin American Studies. 1998. p. 19.

⁷ En el año 1990, John Williamson presentó un artículo promovido por el Tesoro de los Estados Unidos de Norteamérica,

en el cual se describían diez reformas económicas para implementar en América Latina a fin de lograr el crecimiento

después de la llamada década perdida. Este conjunto de políticas recibió el nombre de **Consenso de Washington**.

⁸ Williamson, John. Consenso de Washington. Washington D.C. 1990.

⁹ Haggard, Stephan y Kaufman, Robert "Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado", en: *Desarrollo Económico*, Revista de Ciencias Sociales, Vol. 35, N° 139, Ides, Buenos Aires, octubre-diciembre, 1995. Durante los 90' se hacen notorios los análisis por duplas: democracia y competencia; equidad y desempeño. Promediando los 90' ya no se pregonan el Estado mínimo sino el Estado eficaz, y es a esto lo que se ha llamado el ciclo de reformas de segunda generación.

¹⁰ Torres, Juan Carlos. El proceso político de las reformas económicas en América latina.

Colección Latinoamérica. Paidós. Buenos Aires, 1998.

http://www.uib.es/catedra_iberamericana



individual de las personas, mientras que la democracia es un valor universal sin un contenido de clase o calificaciones políticas de izquierda y derecha.

Cuando las reformas comenzaban a mostrar los resultados de su aplicación dentro de la misma década de los 90, los enfoques cientistas desde sus respectivos paradigmas, iniciaron debates que llegan a la actualidad.¹¹ Antes de finalizar la década, el propio Banco Mundial hacía conclusiones sobre lo actuado. La realidad económica de la última década del siglo XX ha sido compleja, y ha suscitado comentarios muy diversos. De hecho, en el año 1994-95 hubo en México una crisis económica y financiera –crisis del tequila-; y en 1997-98 ha habido otra, iniciada en el sureste asiático, y con efectos en América Latina y Rusia. Mientras tanto, en Europa y en Estados Unidos de Norteamérica, la inflación y los desequilibrios macroeconómicos han sido controlados, pero el desempleo sigue siendo un problema importante.

Por su parte, el organismo de carácter regional, Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL¹² en consonancia con la posición sostenida y desarrollada en las últimas décadas, - que había sustentado las bases teóricas de una concepción de desarrollo totalmente distinta: una industrialización acelerada y autosuficiente en el marco de una integración latinoamericana en donde el Estado jugaba un rol estratégico fundamental y decisivo- en relación al desempeño de los cambios implementados en América Latina, se expresó claramente al respecto, en la publicación del año 2001.¹³

En resumen, para Latino América tras el fracaso de intentos de distintos modelos de Estado y de diversas medidas para salir del estancamiento, el advenimiento del Nuevo Orden Mundial, significó la implementación del Neoliberalismo económico a partir de los 90, por lo que la mayor parte de los países entre imposiciones e intentos de iniciar la recuperación democrática con desarrollo, con la particularidad de cada caso, profundizó el presidencialismo a través de prácticas políticas y sus correspondientes medidas para llevarlo a cabo. Todo ello en desmedro de la vida democrática por un lado y, por otro, una pauperización de la sociedad en su gran mayoría como resultado de las imposiciones de organismos Internacionales y de sus sustentos teóricos, sin tener en cuenta la realidad de cada país y de la etapa que se venía.

La República Argentina a comienzos de la década de 1990

El recambio presidencial del año 1989 acontece en un contexto inédito en la Argentina de la última década del siglo XX: por un lado y por primera vez en el país, se produjo la entrega del poder entre presidentes - tanto en el caso de Raúl Alfonsín, presidente saliente como el de Carlos Saúl Menem, presidente electo de distinto signo partidario; por otro lado, dicha entrega del poder se desarrolla en el marco de la más severa crisis económica conocida hasta entonces, producida por el proceso hiperinflacionario, y la crisis del modelo estatal implementado en la Argentina a partir de la Segunda Guerra Mundial Sin duda la hiperinflación cumplió un papel central en la legitimación del liderazgo personalista de Menem¹⁴. Creó una "situación de excepción" de la

¹¹ Velinga, Menno. (comp). El cambio del papel del Estado en América Latina.

El autor sostiene que si en los años ochenta, tras el quiebre del consenso keynesiano, el péndulo se movió desde el Estado al mercado, en la segunda mitad de los noventa, asistimos a un nuevo movimiento pendular que reinstala a aquél al tope de la agenda de discusión teórica y política. "Recuperar al estado", ha pasado a ser, por consiguiente, una opción política aceptable. México. Edit. Siglo XXI. 1997.

¹² Cepal. Comisión económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe.

¹³ Ocampo, José Antonio, Bajraj, Reynaldo y Martín, Juan (coordinadores). Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa. La publicación analiza el desempeño de las economías de la región durante los años 1990.

¹⁴ Nun, José. "Populismo, representación y menemismo" (versión revisada y actualizada), en Alberto Acosta y otros, *El populismo en el poder*. Caracas, Nueva Sociedad, 1998.

Carlos Saúl Menem apeló a las tradicionales recetas del peronismo para poder llegar a la presidencia; que las abandonó casi todas al conseguirlo; pero que retuvo algunas que hoy tienen mucho más que ver con una especie de posmodernismo periférico que con el populismo y que le plantean serios interrogantes a la teoría del gobierno representativo.

Menem procuraba hablar poco y recrear la mística populista a través de un puñado de promesas vagas (la revolución productiva, el salarizado, la reconciliación nacional, la unidad latinoamericana, la recuperación de las Islas Malvinas), pero, sobre todo, mediante la adhesión a su persona.

Cerruti, Gabriela. El jefe. Editorial Sudamericana. Buenos Aires. 1993. .p. 241: "...”Ante todo, se presentaba como un gobernador exitoso, que sabía hacer política a la vez que triunfaba en esos dos lugares mitologizados del ascenso social como son el deporte y el mundo de la farándula. Es más: en buena medida su popularidad fue

http://www.uib.es/catedra_iberamericana



que había que salir a como diera lugar, y ello alentó la convicción, que se mantuvo vigente bastante tiempo después de que se hubieran estabilizado los precios a partir de 1991, de que la firmeza de Menem y el rumbo por él decidido eran la única garantía para no volver al caos.

En este marco, el proceso de reforma del Estado resultante, que ocurrió en un clima intelectual y político proclive a la implementación de políticas de liberalización y de reformas económicas de mercado, debió hacer frente a un doble desafío: por una parte, satisfacer los requerimientos y demandas de eficacia económica y por otra generar el compromiso institucional suficiente para hacer factible su necesaria viabilidad política.

Reforma del Estado en la República Argentina

La primera reforma del Estado fue implementada a comienzos de los 90, con las leyes 23.696 y 23.697/89, "de Reforma del Estado y Reestructuración de Empresas Públicas" y "de Emergencia Económica"¹⁵, constituyen el punto de partida para la construcción de un nuevo modelo estatal. Con estos dos mega instrumentos jurídicos se pretendía redefinir, en un contexto sociopolítico signado por la crisis del Estado -fiscal y de autoridad- a la vez que económica -recesión más inflación-, y social -desintegración de lazos sociales, inseguridad colectiva- las relaciones históricamente existentes entre Estado, mercado y sociedad civil a partir de la segunda posguerra.¹⁶ Estos dispositivos fueron complementados con sucesivas reformas en el plano comercial -eliminación de prohibiciones y restricciones cuantitativas, reducción de la tasa arancelaria, eliminación de regímenes promocionales-, financiero y del mercado de capitales -desregulación amplia del mercado de capitales, eliminación de barreras a la inversión extranjera, autonomía del Banco Central, manutención del sistema financiero segmentado-, macroeconómico -Ley de Convertibilidad, alta tasa de interés interna, ajuste fiscal basado en mayor tributación menor gasto y más privatizaciones y una política monetaria pasiva-, Tributario -supresión de impuestos a las exportaciones, supresión de regímenes de promoción industrial, tratamiento uniforme a las ganancias de residentes y no residentes-, en materia de pensiones -mediante la reforma del sistema de seguridad social- y de las empresas públicas -privatización de los servicios públicos entre los años 1990 y 1993. Las leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado se explica como fruto de cuatro lógicas: la de la crisis terminal del Estado benefactor agudizada por el último gobierno autoritario; la lógica de la emergencia, por los condicionamientos heredados del anterior gobierno radical (hiperinflación, marco de ingobernabilidad, adelantamiento del traspaso del poder); la de la influencia creciente de los grupos económicos y de los organismos internacionales para apuntar al Estado benefactor como ineficiente y responsable de todos los males (Consenso de Washington); y por último, la lógica del estilo político del Presidente Menem, más proclive a la concentración del poder y al decisionismo que a la concertación, como particular expresión de la "Democracia Delegativa y del Presidencialismo".¹⁷ Todas estas medidas tenían una relación estrecha con el intento de restablecer los superávits fiscales que permitieran asegurar el pago del servicio de la deuda (ingreso al Plan Brady).¹⁸

creciendo gracias a sus constantes apariciones en las revistas de actualidad, desdeñadas por sus rivales de dentro y de fuera del peronismo. Menem pudo presentarse como un auténtico salvador: sus discursos se dirigían invariablemente a "hermanas y hermanos" y, también invariablemente, concluían con invocaciones a Dios y a la Virgen y con una exhortación: "¡sígannme!".

¹⁵ Ley Dromi o de Reforma del Estado. Sancionada el 17 de agosto de 1989 Promulgada el 18 de agosto de 1989.

¹⁶ Palermo, Vicente y Novaro Marcos. Política y Poder en el gobierno de Menem. Grupo Editor Norma. Buenos Aires, 1996.

¹⁷ O'Donnell, G. "¿Democracia delegativa?"; en Cuadernos del CLAEH, 2ª. Serie, año 17, N° 61, pp. 5-19, Montevideo-Uruguay. 1992.

Linz, Juan. "Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?", en Juan Linz y Arturo Valenzuela

(comps.) *Las crisis del presidencialismo*, Tomo 1, Alianza Universidad, Madrid. 1997.

¹⁸ Muchnik, Daniel. En Diario Clarín. 9 de agosto de 1992. Sección Economía.. "Pagar para ser más pobres". P.27:

..."Ante la compleja situación del endeudamiento del Tercer Mundo y la necesidad de garantizar el pago de la deuda latinoamericana, en 1989 el secretario del Tesoro de Estados Unidos, Nicholas F. Brady (administración Bush padre), reveló en Amsterdam, en una reunión conjunta del FMI y el Banco Mundial, su plan para resolver el endeudamiento del mundo subdesarrollado. En términos financieros este plan proponía la conversión de deuda vieja por deuda nueva contratada exclusivamente con la banca privada o comercial, respaldada por bonos del

http://www.uib.es/catedra_iberamericana



El énfasis de la reforma judicial emprendida por Menem estuvo enfocada hacia el mejoramiento de la eficiencia y de la efectividad de la justicia, condiciones necesarias para las reformas económicas. El fortalecimiento de la independencia de la justicia no constituía entonces una prioridad e incluso si ésta fuera perjudicial a las reformas económicas, sería descartada. Por el contrario, en 1990, Menem reformó la Corte Suprema de Justicia, elevando el número de jueces de cinco a nueve para neutralizar la resistencia judicial a las reformas económicas. Si bien la reforma constitucional de 1994 reforzó la independencia del poder judicial con la creación del Consejo de la Magistratura, la reforma judicial constituye un área prioritaria para garantizar el Estado de Derecho.

En este marco se inscribió la incorporación de la cláusula de reelección presidencial¹⁹, que dio lugar a la reelección de Carlos Menem en las elecciones presidenciales del 14 de Mayo de 1995, y que dio lugar además a distintas interpretaciones en el propio elenco presidencial sobre la posibilidad de presentación por parte del presidente Menem a un segundo período presidencial. Se sostenía que el período correspondiente entre el 8 de Julio de 1989 al 31 de Agosto de 1994, quedaba comprendido dentro de la constitución del año 1853 (y sucesivas reformas), de manera que se consideraba el 8 de Julio de 1995 como fecha de inicio del primer mandato.

En síntesis, esta primera etapa reformista muestra rasgos ambiguos y paradójales. Por un lado, se llevó a cabo un cambio necesario e impostergable frente al proceso de endeudamiento y de crisis profunda del Estado de bienestar. En ese sentido, el gobierno siguió una serie de tendencias generalizadas en el mundo de capitalismo globalizado: reducción del peso productivo del Estado, apertura de la economía, desregulación y descentralización. Pero por otro, la radicalidad y la falta de equilibrio del diagnóstico liberal con otros aportes hizo que la mayor racionalidad en las cuentas públicas fuera de la mano con la pérdida de derechos adquiridos, de la reducción de la capacidad reguladora del Estado y del creciente endeudamiento pese a las privatizaciones. A la vez, en términos políticos, la eficacia lograda en lo económico fue un elemento de consolidación democrática y de mejoramiento de la gobernabilidad. Pero las relaciones de poderes implícitas en la misma, también facilitaron la constitución de una democracia en términos de O'Donnell, "delegativa", o para otros autores, "fragmentaria".

La descentralización en Educación

La descentralización en Argentina se plantea en el marco de la reforma del Estado. Por lo tanto, para comprenderla es necesario entender el porqué de la reforma y su naturaleza. Pues ésta implica, necesariamente, una reconfiguración del poder y de los marcos donde el Estado se construye, y una redefinición de las relaciones sociales²⁰.

La educación constituyó uno de los campos donde la racionalidad tecnocrática orientó el proceso de reforma, que incluyó la transferencia de servicios educativos nacionales a las respectivas jurisdicciones. En Educación, estas medidas se tradujeron en la transferencia (acordada para acceder al Plan Brady) de los servicios educativos secundarios y terciarios a las diferentes provincias con el objetivo de reducir en 900 millones los gastos del Estado nacional por ese concepto, terminó siendo vetado²¹. Sin embargo, el gobierno aseguraba que las jurisdicciones iban a tener el dinero necesario para sostener los servicios transferidos, debido a que la

Tesoro de los Estados Unidos. El programa proponía, además, la conversión de la deuda en capital, y la compra de títulos con descuento, con respaldo del FMI y el Banco Mundial. La propuesta Brady se centró en lograr una reducción voluntaria de la deuda. La estrategia reconocía que el problema de la deuda no era de liquidez, sino de solvencia, dando origen a mecanismos específicos para disminuir la deuda y su servicio de una manera más efectiva. Este plan exigía el concurso del FMI y la instrumentación de programas de ajuste para poder solicitar apoyo a los gobiernos acreedores”...

¹⁹ Constitución de la República Argentina. Art. 90: El presidente y vicepresidente duran en sus funciones el término de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período.

²⁰ Aunque hubieron intentos de descentralización en muchas oportunidades en la historia de la educación argentina. Algunos de esos intentos lograron llevarse a cabo como por ejemplo la transferencia de las escuelas primarias a las provincias en el año 1978.

²¹ En la Ley de Presupuesto del año 1992, N° 23990, el artículo 39° aseguraba a las provincias los recursos para sostener los servicios traspasados “dejando librada la suerte de la educación a la mayor recaudación de impuestos coparticipables”.



“revolución productiva” impulsada iba a traer aparejada una mayor recaudación tributaria favorecida por lo establecido por su Ley de Reforma del sector. De cualquier modo, las gestiones provinciales pensaron en distintas soluciones al posible desfinanciamiento.

Entretanto, Pactos Fiscales y el Pacto Federal Educativo supeditaron la recepción, por parte de las provincias, de la masa de recursos coparticipables, a la aplicación de la Reforma Administrativa a sus respectivos Estados y a la implementación gradual de la Ley Federal de Educación²² acordada en el seno del Consejo Federal integrado por todos los Ministros provinciales. En un primer momento, existió un ascenso recaudatorio que hizo suponer que la transferencia de servicios educativos y de salud a las jurisdicciones provinciales estaba a salvo y que se iban a poder sostener con recursos jurisdiccionales “genuinos”. Con el tiempo, y ante la falta de una política de desarrollo productivo como la prometida, la recesión comenzó a mostrar su cara y la recaudación impositiva disminuyó notablemente. Hubo una modificación de la distribución primaria de impuestos coparticipables, recibiendo las provincias el 34,62% de la masa impositiva en lugar del 56,66% que les correspondía por ley. En 1995, esta distribución en desmedro de las provincias se amplió porque el 3% de aumento del IVA (del 18% al 21%), no fue coparticipable, sino que fue acaparado por la Nación. La imposibilidad de las provincias de asumir sus deudas creció y paralelamente aumentó la retención de su coparticipación por parte de la Nación.

Según documentos de organismos internacionales y nacionales, la descentralización del sistema educativo más la participación de las comunidades, dotarían a las mismas de esa autonomía por la que claman. Las escuelas tendrían libertad para decidir sus acciones y cómo invertir los recursos con las que se las subvenciona o aquellos que obtienen a través de sus propias actividades, definiendo, por sí mismas, el orden de importancia de sus necesidades.

Desde el neoliberalismo resulta interesante las palabras en la construcción del discurso pedagógico: para poder comprender porqué se producía una aparente coincidencia entre lo deseado por los docentes y lo planificado por las autoridades educativas que los hechos, a su vez, desmentían, se hace indispensable indagar en cómo se construye el discurso pedagógico. Se entiende a éste como el discurso propio del campo cultural, es decir, al habla especializada en los temas educativos, las alocuciones que se producen en el aula, en la escuela, en los lugares donde ocurren los hechos pedagógicos. Sin embargo, al deconstruirlo pueden verse la diversidad de reglas y elementos que lo conforman, el mecanismo a través del cual la clase dominante puede imponerse en el plano económico y reproducir la dominación hegemonizando el campo cultural; se pueden distinguir agencias, agentes y relaciones a través de las cuales el poder, el saber y el discurso se ponen en juego como mecanismos reguladores o de control. En realidad, desde esta concepción, el discurso pedagógico carece de discurso de sí mismo y es transmisor de relaciones de poder externas a él. En su constitución intervienen múltiples variables, en él confluyen muchas voces.

Algunos de los términos funcionales a esta estrategia para construir el discurso en el área de la educación son, precisamente, “descentralización”, “participación” y “autonomía”. Sin embargo, en ellos existen elementos ideológicos dominantes y estos términos de una referencialidad que todos creemos conocer, pasan así a formar parte de la conciencia popular, construyendo un “nuevo sentido común”. Para lograr su objetivo, la ideología dominante trabaja sobre los sentimientos populares y reorganiza miedos genuinos de la gente. No necesita reemplazar totalmente una concepción del mundo y de las cosas por otra, sino lograr la correcta combinación entre viejos y nuevos elementos de pensamiento. Para causar un efecto “real”, este “nuevo sentido común” se conecta con problemas y experiencias “reales”.

El paradigma que sostiene la reforma educativa impulsada por el gobierno de Menem es netamente neoliberal financiada por el Banco Mundial, organismo que impone las pautas para dicha reforma. Bajo un contexto discursivo como: “*Estamos construyendo juntos una nueva educación pública de calidad*”... “*Será la clave del crecimiento social y económico de nuestro país y de nuestra gente en las décadas futuras*”²³ o también los discursos de “cambio”, “transformación”, “progreso”, “futuro” sólo constituyen el discurso técnico característico de este paradigma. Pero también hay otro discurso más amplio donde los cambios, no sólo educativos, llevados adelante por el gobierno se justificaron como “yo o el caos” o sea que el presidente Menem se ponía en primera persona, donde parece que el caos no está lejos de la “barbarie” de Sarmiento pero que actualmente se ha olvidado de un siglo de un sistema educativo funcionando, creciendo, formando la creación de un país.

²² Ley Federal de Educación N° 24.195/93

²³ Decibe, Susana. Ministro de Educación en Primera Presidencia Menem. En Revista Zona Educativa. N°10. Buenos Aires.1992.



Con esta reforma, se introduce un nuevo sistema, con nuevos significantes, todos muy reconocibles en el discurso neoliberal: calidad, reciclaje docente, equidad, cambio tecnológico, mercado laboral, sociedad del conocimiento. Sus pasos fueron:

- La total descentralización y federalización del sistema educativo, a cargo ahora de las distintas provincias (salvo las universidades que continúan siendo nacionales), en especial lo que hace al aparato burocrático-administrativo.
- La centralización del establecimiento de los Contenidos Básicos Comunes y la orientación pedagógica generales de manos del Ministerio de Educación y Cultura de la Nación.
- El reemplazo de la histórica escuela primaria por la Educación General Básica (EGB) que extiende de siete a nueve años de escolaridad obligatoria²⁴
- El reemplazo de la escuela media o secundaria por la Educación Polimodal de sólo tres años de duración y con un fuerte compromiso en su oferta de terminalidades, con el mercado laboral.

El Estado viene achicándose a partir de las sucesivas privatizaciones, en relación al sistema educativo su descentralización viene a conformar una forma de achicarse ya que han pasado a estar a cargo de los estados provinciales y han quedado totalmente a merced de la economía de éstos²⁵.

Transferencia de las instituciones educativas

La descentralización educativa en Argentina se llevó a cabo con la transferencia de las instituciones de formación docente,²⁶ el control ideológico sobre las escuelas, los docentes, los alumnos, las prácticas cotidianas, los contenidos y los libros de texto.

El proceso de transferencia culminó durante la primera presidencia de Carlos Menem, cuando se sancionó, en 1991, la Ley de Transferencia de Establecimientos de Nivel Medio y Superior No Universitario (Ley 24 049). A su vez, la transformación encarada en forma compulsiva por el gobierno nacional a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993 incluyó dispositivos de recentralización del poder en manos del mismo gobierno en el contexto de un sistema educativo formalmente “descentralizado”.

El proceso de transferencia constituyó básicamente un desplazamiento de responsabilidades financieras y administrativas desde el nivel nacional a las provincias y la Ciudad de Buenos Aires. Implicó una mayor carga presupuestaria para las administraciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires (y un alivio fiscal para el nivel nacional), pero no hay evidencias de que haya implicado cambios sustantivos en la calidad del servicio educativo.²⁷ Durante el traspaso de estas instituciones de la nación a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires

²⁴ Chomsky, Noam y Dieterich, Heinz. La sociedad global. Buenos Aires. UBA-CBC. 1996. Los autores consideran que

el BM no tiene ningún interés real en pagar una educación básica de 9 años para 200 millones de jóvenes latinoamericanos quienes al salir de la escuela, ingresan al sector de empleo precario, en cuyo inframundo las habilidades educativas formales adquiridas no son instrumentos necesarios en la lucha para la sobrevivencia. Al revés,

dotar a estos condenados con armas intelectuales podría aumentar significativamente el riesgo político para la estabilidad del statu quo.

²⁵ Banco Mundial. Argentina. Reasignación de recursos para el mejoramiento de la educación, Washington: BM. 1991.

²⁶ Feldfeber, Myriam e Ivanier, Analía. “Reforma del Estado y descentralización educativa”. En Revista Mexicana de

Investigación Educativa. mayo-agosto 2003, vol. 8, N° 18. Consejo Mexicano de Investigación Educativa. p. 425.

La reforma del Estado llevada a cabo por el gobierno menemista se materializa en el área educativa por los procesos

de descentralización y transformación del Sistema Educativo, las leyes que posibilitaron esta reforma son las: 24.049 y

24.195. La Ley 24.049/92 dispone la transferencia de los servicios educativos nacionales del nivel medio y de las

instituciones de formación docente a las administraciones provinciales y ello significó que la totalidad de las instituciones (salvo las universidades) estén bajo la responsabilidad pedagógica-administrativa y financiera de las distintas jurisdicciones y la conformación de un Ministerio de Educación de la Nación sin servicios educativos a cargo, en condiciones de direccionar la política educativa hacia los procesos de reforma.

²⁷ Bravo, Héctor Félix. La descentralización educacional. Sobre la transferencia de establecimientos. Buenos Aires. CEAL. 1994



se sancionó la Ley Federal de Educación²⁸ el 14 de abril de 1993, que estableció las funciones del Ministerio de Educación, modificó la estructura académica del sistema educativo y estableció un Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad y la creación de una Red Federal de Formación Docente Continua.

En 1995 se sancionó la Ley de Educación Superior, que es la primera que regula al conjunto de instituciones de formación superior, sean universitarias o no.; esta ley se sancionó en el mes de julio, al comienzo del segundo mandato del Presidente Menem. Es decir que se incluyeron las instituciones terciarias de formación docente en el nivel superior de enseñanza que, históricamente, habían constituido un circuito paralelo de menor prestigio y estatus social frente al circuito universitario. Sin embargo, la Ley estuvo dirigida fundamentalmente a regular el sistema universitario. Estas dos leyes se aprobaron sin el consenso de gran parte de la comunidad educativa y de los sindicatos docentes que se opusieron en forma global a toda la reforma educativa puesta en marcha por el gobierno del presidente Menem. Esta reforma fue presentada, desde la lógica del pensamiento único, como la única alternativa posible frente a la crisis del sistema educativo. Mientras el discurso oficial privilegiaba la construcción de consensos como forma de hacer política, el Ministerio de Educación de la nación orientaba los tiempos y los modos de ejecutar de la transformación a través del manejo de los recursos técnicos y financieros. Fue la racionalidad tecnocrática de los políticos y de los expertos ministeriales la que se impuso a la pedagógica.

En consecuencia, la modificación de la estructura académica contribuyó a fragmentar el sistema educativo en general y la formación docente en particular²⁹. Hoy conviven instituciones que otorgan títulos para docentes de EGB y Polimodal con otras que continúan otorgando los títulos de profesor de enseñanza primaria y secundaria. La capacitación docente, a través de la Red Federal de Formación Docente Continua, se organizó en función de la nueva estructura académica aun cuando no todas las jurisdicciones la habían puesto en práctica.

La ausencia de un diagnóstico sobre las capacidades instaladas en las jurisdicciones para recibir las instituciones y de la preparación previa del sector docente han constituido obstáculos también experimentados por los docentes: se aplica una transformación sobre una realidad que no está preparada, ni desde la formación docente, ni desde los institutos, ni desde los presupuestos ni de nada. También señalan que, a pesar del cambio en los contenidos, no se han observado cambios sustantivos en términos de la gestión de las instituciones ni de la calidad educativa y no modificó en lo más mínimo la cultura institucional.

²⁸ La Ley Federal de Educación (24.195/93) concretiza los parámetros principales de la reforma del Estado en el sistema educativo:

- .. Una nueva estructura del sistema educativo, al reordenar los niveles y ciclos escolares.
- .. La ampliación de la obligatoriedad escolar, la extensión a diez años de escolaridad.
- .. El cambio de todos los currículos a través de la incorporación de nuevos contenidos(C.B.C.).
- .. La reforma en la formación y en la capacitación de los docentes que supone la redefinición de los títulos y diseños curriculares, según niveles y ciclos. En los docentes en servicio, supone el reciclaje de su formación para atender la nueva estructura.
- .. Evaluación y calidad de la educación, que se materializan en la evaluación de los aprendizajes de los alumnos a través de pruebas de rendimiento.
- .. Instancias de gobierno y administración nacional, federal y jurisdiccional, con el redimensionamiento del Consejo Federal de Cultura y Educación y del Ministerio de Educación de la Nación como actores principales en la definición de las políticas educativas que acompañan los procesos de reforma.
- .. Nuevo rol de la unidad escolar y comunidad educativa y la consecuente incorporación de nuevas estrategias de gestión y participación.

Es importante enfatizar que se impulsan procesos que tienden a concentrar, en las instituciones escolares, la responsabilidad de los procesos educativos necesarios para una mayor *calidad de los servicios* (el trabajo por proyectos institucionales específicos y la correlativa evaluación y responsabilidad de logros en el aprendizaje, la autonomía como instancia de producción, etc.) para la mejora en la eficiencia de los mismos.

Por otro lado, se construyen nuevas tecnologías de regulación por parte del Estado (en el ámbito de los contenidos curriculares, de la Red Federal de Formación Docente Continua, de las condiciones de trabajo, de la evaluación de la calidad, del financiamiento de los proyectos y programas, y formación docente) que recentralizan los procesos educativos a cargo del Ministerio Nacional.

²⁹Feldfeber, Myriam . “Las políticas de formación docente en el contexto de la reforma educativa”, en *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, núm. 15, Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras- UBA. 1999



A pesar de que el discurso oficial estuvo centrado en el “nuevo modelo de gestión institucional”³⁰ los docentes han señalado en reiteradas oportunidades que la reforma no trajo cambios en la gestión institucional ni en la calidad educativa, no ha habido cambios. En cuanto a los contenidos, sí hubo cambios; pero el modelo de gestión en la institución es exactamente igual, no ha cambiado nada.

La elaboración de los proyectos educativos institucionales –PEI- generó una nueva instancia de regulación y control a la vez que permitió, en algunas instituciones, generar un trabajo más colectivo, ayudó a tener que trabajar en equipo que probablemente sea una de las ventajas más importantes.

En resumen, si las escuelas en Argentina tuvieron como mandato la homogeneización de las diferencias en vista de la construcción de la Nación, actualmente esa homogeneización se ha quebrado tanto por las desigualdades socioeconómicas de los sujetos que se educan, como por las desigualdades que la descentralización introduce, produciendo un sistema fragmentado.

Resultados de la descentralización educativa

Como se ha expuesto, la descentralización en Argentina se plantea en el marco de una reforma del Estado. Por lo tanto, para comprenderla es necesario entender el porqué de la reforma y su naturaleza. Pues ésta implica, necesariamente, una reconfiguración del poder y de los marcos donde el Estado se construye, y una redefinición de las relaciones sociales.

El proceso de reforma no puede entenderse separado de los valores vinculados con la lógica de mercado que comenzaron a instalarse tanto en las propuestas de los organismos internacionales y las fundaciones locales de inspiración neoliberal como por parte de algunos funcionarios ministeriales. Las discusiones en términos de garantizar la libertad de elección de los alumnos, la responsabilidad individual por los resultados, la redefinición de la carrera docente basada en el mérito y la asignación de los recursos con criterios de eficacia y eficiencia en función de la evaluación de los resultados, fueron muy resistidas por los docentes y los sindicatos por ser considerados formas de introducir el ajuste en el sistema educativo.

En este contexto, la descentralización fue considerada, en oposición a la lógica del mercado, como una forma por la cual el Estado se desprendió de las instituciones. Aun cuando los docentes reconocían la necesidad de la reforma del sistema educativo en general y de la formación docente en particular, desarrollaron una actitud defensiva frente a lo que sentían como su estabilidad amenazada.

Los discursos del sector oficial centrados en la autonomía entraron en contradicción con las medidas de regulación y evaluación puestas en práctica. Los docentes percibieron el discurso de la autonomía como un traslado de las responsabilidades antes que como una posibilidad real de intervenir en las decisiones políticas que los involucran.

La escuela ya no se piensa igual para todos, necesaria para producir progreso e inclusiones sociales fuertes. Acompañando el Orden Neoliberal, la escuela será diferente para los distintos sectores. Para algunos será un camino de inclusión en algunos de los niveles de los trabajos requeridos por los nuevos sistemas de producción, mientras que para otros será apenas un lugar de asistencia y contención del desorden social.

Dra. Renee Isabel Mengo

³⁰Paviglianiti, Norma . Neoconservadurismo y educación. Un debate silenciado en la Argentina de los 90, Libros del Quirquincho. Buenos Aires. 1991.



Bibliografía

CEPAL / UNESCO.(1992). Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad, Santiago de Chile.

BORON, Atilio. (1999). “Pensamiento único y resignación política: los límites de una falsa coartada”, En: BORON, GAMBINA Y MINSBURG (compiladores). *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*.

CLACSO / EUDEBA, Buenos Aires.

DELGADO, Marta. (2002). Legislativo/Ejecutivo: relaciones, acuerdos y desacuerdos frente a la reforma educativa de la provincia de Buenos Aires (1994-1997).

Tesis Doctoral FLACSO. Buenos Aires.

FERREIRA RUBIO, D y GORETTI, M. (1996). “Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994)”. En Revista *Desarrollo Económico*. Vol. 36. N° 141. Abril-Junio. Buenos Aires.

FELDFEBER M E IVANIER A.(2003). “ Reforma del Estado y descentralización educativa”

En Revista Mexicana de Investigación Educativa. mayo-agosto 2003, vol. 8, N° 18

Consejo Mexicano de Investigación Educativa

GENTILI, Pablo. (1998). “El consenso de Washington y la crisis de la educación pública”. En: ALVAREZ-URIA et al. (comp..) *Neoliberalismo vs. Democracia*. La piqueta, Madrid, 1998.

GONZÁLEZ, S. y KISILEVSKY, M. (1993). “De la nación a las provincias: el tránsito hacia la descentralización educativa”, en: *Revista Argentina de Educación*, año XI, N° 20.

Buenos Aires. AGCE.

TIRAMONTI, Guillermina.(2001). Modernización educativa de los 90, Temas Grupo Editorial, Buenos Aires.



Resumen

El artículo plantea el contexto y circunstancias en que se lleva a cabo la Reforma Educativa en la República Argentina en la década de 1990. No se realiza un análisis detallado de la misma, ya que no es la finalidad del trabajo.

Si las escuelas en Argentina tuvieron como mandato la homogeneización de las diferencias en vista de la construcción de la Nación, actualmente esa homogeneización se ha quebrado tanto por las desigualdades socioeconómicas de los sujetos que se educan, como por las desigualdades que la descentralización introdujo, produciendo un sistema fragmentado.

El tiempo transcurrido desde la implementación de la reforma, permite observar y analizar múltiples perspectivas, ya que los resultados del instrumento jurídico como fue la Ley Federal de Educación, elaborado sin consenso, ha degradado el sistema educativo con efectos devastadores sobre el mismo. Sólo desde el enfoque Neo Liberal es comprensible haber forzado su aplicación.

Palabras clave: Neo Liberalismo - Descentralización – Fragmentación – Inequidad



CURRICULUM VITAE

Apellido y Nombres: MENGO, Renee Isabel
D.N.I.: 10.250.402
Fecha de Nacimiento: 16 de mayo de 1952
Lugar: Río Tercero, Provincia de Córdoba

Domicilio: Sol de Mayo 420 -Torre La Niña- 10° "B"
5003 - Córdoba
T.E: 0351- 4800625
E-mail: hr-01@sinectis.com.ar

Título Universitario

Grado: Licenciada y Profesora en HISTORIA

Post-grado: Doctora en Comunicación Social

1.1.1.1. CARGO DOCENTE ACTUAL

- Docente Adjunta en la Cátedra de Historia Social Contemporánea de la Escuela de Ciencias de la Información en la Universidad Nacional de Córdoba-Argentina
T.E. 0351-4334160
- Docente Adjunta en la Facultad Regional Córdoba de la Universidad Tecnológica Nacional.
T.E. 0351-4684006

CURSOS DICTADOS

- En la Facultad de Historia de la Universidad de La Laguna. Tenerife/Canarias. 2004
- Seminario final en la Cátedra "Historia Social Contemporánea". ECI, U.N.C, desde 1994 a la actualidad
- Dictado de Seminario en el Instituto de estudios inter universitario Iberoamericano y de Portugal, de la Universidad de Salamanca. 2005.

PARTICIPACIÓN EN CONGRESOS

- Exposición en Congreso Internacional. América latina: Identidad, Integración y Globalización. Tema expuesto "El ALCA y los recursos naturales". 2003
- Exposición en I Congreso sobre Universidades Europeas y Latinoamericanas.
Tema: "Movimientos estudiantiles. Mayo francés de 1968. México 1968 y Argentina 1969". 2003
- Exposición en "V Jornadas de Medio Oriente". La Plata 10 de Noviembre de 2004.
- Exposición en "V Jornadas sobre Gestión Universitaria en América del Sur". Mar del Plata, diciembre de 2005.
- Exposición en IV Congreso sobre Itinerarios culturales. Castellón de la Plana. España. Noviembre de 2006.

INVESTIGACIÓN Y PUBLICACIÓN

- En Revista Latina: "Marginalidad y exclusión en la Argentina".
Facultad de Comunicación. Tenerife-Canarias. 2001.

http://www.uib.es/catedra_iberamericana



-
- En Revista "Diálogos" de la Universidad de Costa Rica: "La Primera Gran crisis del siglo XXI" Vol. 3. Nº 4. Set. 2002 a Febrero de 2003.
 - En Manual de Cátedra: "La situación de Irak". E.C.I-U.N.C. 2003.
 - En Manual de Cátedra: "El Unilateralismo y la Guerra Preventiva". E.C.I-U.N.C. 2004.
 - Investigación para doctorado: "Incidencia de los golpes de Estado en los años 60 en la prensa de Córdoba- República Argentina". Publicada en ULL/España. 2004.
ISSN: 84-7756-612-7
 - En Revista Latina: El discurso como acción social. 2004.
 - En Revista Contexto Educativo: Vigencia y actualización de las Ciencias Sociales. 2004.
 - Miembro de comité revisor de Revista Latina de Comunicación de la ULL.Tenerife.
 - En Manual de Cátedra, 2005. ISBN 987-43-8994-X. La actualidad del Islam.
 - En Manual de Cátedra, 2006. El presente en el Medio Oriente.
 - En Revista del Dpto de Historia del periodismo de la Universidad Complutense: Eva Perón, entre el discurso y la acción. 2006.

Dra. Renee Isabel Mengo