

## TOMAR LECCIÓN DE LA EXPERIENCIA POLITICO-EDUCACIONAL, DESDE 1983.

*Desde el inicio del período democrático hasta 1999 los procesos de reforma del sistema educativo argentino tomaron un camino que no solucionó los problemas de fondo. Los antecedentes y las lecciones útiles para el diseño de nuevas políticas públicas.*

Por **Adolfo Stubrin\***

### INTRODUCCIÓN

Un abordaje socio histórico con enfoque comparativo muestra que en los últimos doscientos años se desarrolla en todos los países la educación elemental de masas y que ésta se compone, inicialmente, de dos corrientes diferentes: la primaria y la secundaria. La educación primaria enseñaba contenidos que la cerraban sobre sí misma, porque se dirigía a grupos sociales subordinados que no se esperaba que continuaran estudiando.

La educación secundaria se destinaba a clases medias y elites que obtenían su instrucción básica en los hogares, en forma particular.

Las propias universidades de la modernidad temprana constituían una tercera vertiente, bastante independiente de las anteriores, toda vez que solía rehusar los títulos secundarios y proporcionar sus propios estudios preparatorios a los jóvenes aspirantes a las “facultades mayores”. (HALPERIN DONGHI, T. 1992:55)

Esas matrices institucionales son persistentes, a pesar de los importantes procesos de democratización y movilidad que se insinuaron en los tramos finales del siglo XIX y fueron característica del siglo XX.

Todos esos cambios fueron posibles en la medida en que la educación fue una construcción social asociada al estado de bienestar. Las instituciones colectivizadas que hoy vemos cubriendo las funciones educativas de todos los países son el producto de un largo y complejo desarrollo estatal, paralelo a otros comparables en la seguridad social, la salud pública, el riesgo laboral y la asistencia social. (SWAAN, A. de 1992: 68, 105, 255)

Los componentes necesarios para conformar estas realidades fueron, por una parte, las luchas sociales motivadas en aliviar el sufrimiento, la adversidad y las deficiencias que afectaban a las personas durante su existencia y, por otra parte, el arribo a una solución típica consistente en poner bajo control estatal un capital colectivo, recolectado por diversos mecanismos, para instituir sistemas organizados y profesionalizados de resguardo.

Por eso toda lucha social en pro de aumentar la cobertura o articular la educación primaria con la secundaria, o ésta con la universidad, puede verse como una demanda hacia el estado, mientras que toda acción estatal para canalizarla y responderle conduce a una acción política que abarca por lo menos dos núcleos críticos: la acumulación de nuevos capitales y la creación de dispositivos institucionales o el replanteo de los heredados.

En la Argentina de fines del siglo XX ocurrió precisamente un episodio de ese tipo. Esta ponencia examina el cruce entre demandas sociales y acciones estatales desde la recuperación de la democracia en 1983 hasta la culminación del tercer turno constitucional a fines de 1999. El objetivo es formular hipótesis que permitan comprender y explicar la distancia entre los propósitos explícitos de la transformación educacional impulsada a partir de 1993 y sus resultados. “Tomar lección” será, entonces, cobrar conciencia de un conjunto desconocido, o no suficientemente conocido, de condiciones en medio de las cuales los actores sociales y políticos desplegaron sus estrategias, en el entendido de que comprenderlas y divulgarlas importará un conocimiento mutuo que podrá evitar la reiteración de esos efectos perversos en el futuro. En otro sentido también tomar lección podrá interpretarse como elevar un conocimiento práctico de los participantes al plano discursivo de la conciencia, allí donde puede ser reflexionado en su complejidad y, eventualmente, recuperado para emprender nuevos planes de acción. (GIDDENS, A. 1993: 77, 318)

### A) DIMENSIÓN INSTITUCIONAL.

Primero la Provincia de Buenos Aires y después la Capital Federal y los territorios nacionales, mediante la ley N°1.420 de 1884, crearon la escuela primaria obligatoria gobernada por sendos consejos de educación, y alimentada por una red de escuelas normales superiores para la formación de maestros. Sucesivamente cada provincia hizo lo propio. En su régimen constitucional, el país reunificado en 1860, había adoptado un sistema de gobierno federal en el que era deber de las provincias garantizar la educación primaria (Artículo 5). Otra cláusula, que atribuía al Congreso de la Nación la función de dictar “planes de instrucción general y

---

\* Docente – Universidad Nacional del Litoral

universitaria” con vigencia obligatoria para toda la población en todo el territorio, nunca se quiso utilizar (Artículo 67, Inciso 16). En cambio sí pudo implementarse un mecanismo por el cual a solicitud de las provincias el Consejo Nacional de Educación podía fundar escuelas en su ámbito (Ley N° 4.874 de 1905). De tal manera el esfuerzo provincial necesario, sustituido por una suerte de subsidio federal, era liberado para cubrir otras necesidades. Gracias a eso se implantaron escuelas dependientes de la Nación en todas las provincias. Esa es posiblemente la causa de que la estructura de la escuela primaria y sus contenidos hayan evolucionado de manera homogénea a lo largo del Siglo XX. En 1979, cuando se dictó la ley de facto sobre transferencia de escuelas primarias a las provincias, todo el país tenía una enseñanza de siete años con programas razonablemente equivalentes. En esa oportunidad el Consejo Nacional de Educación fue disuelto y un vacío jurídico / político empezó a sentirse en el escenario nacional acerca de la marcha de los sistemas autónomos de las provincias (*PAVIGLIANITI, N. 1988: 44*).

La corriente secundaria, por su parte, era voluntaria para los alumnos y las provincias no tenían el deber constitucional de ofrecerla. Sus establecimientos (colegios, liceos, escuelas superiores) surgieron para apoyar la ampliación y reproducción de las elites y de las organizaciones burocráticas. El personal se reclutaba entre universitarios extranjeros y nacionales, así como se nutría de los graduados en los Institutos Superiores del Profesorado, creados al efecto por la Nación y las provincias. Progresivamente fueron reproduciéndose en la medida en que se hacía sentir la presión de los nuevos grupos ascendentes y el sistema productivo y estatal requerían personal más calificado. Cada provincia y la Nación sostenían por separado, en proporciones variables según los casos, instituciones secundarias públicas y subvencionaban a las privadas. Sin contabilizar el sector privado bajo su supervisión ni los institutos terciarios (unos 700), las escuelas secundarias dependientes de la Nación –normales, comerciales, bachilleratos, técnicas, artísticas y agropecuarias- eran bastante más de un millar cuando en 1992 se dictó la Ley que las transfirió a las provincias y a la Municipalidad de Buenos Aires (Ley N° 24.049).

Una vez consumada la transferencia, meta final del programa conservador iniciado con el gobierno militar 1966-1973, el vacío jurídico y político para articular la educación en manos de las provincias se acentuó y el departamento de educación del gobierno federal quedó sin funciones. En ese momento decisivo, varios factores convergieron y se conectaron rápidamente para aprovechar la paradójica oportunidad que les ofrecía una institución central al borde de la extinción. La Ley Federal de Educación es solo el aspecto externo y formal de la aventura de resucitar la participación del gobierno nacional (bajo la misma presidencia que la había cancelado) en una de las actividades públicas más importantes, sino la principal, desde el punto de vista social, cultural y financiero. Un área de gobierno sobre la cual estaban pendientes demandas sociales bien articuladas cuya insatisfacción hubiera sido un nudo de conflictos de difícil solución.

El MEN (Ministerio de Educación de la Nación) previo a la transferencia se dedicaba a administrar las escuelas. Su gravitación ante la sociedad y las provincias residía allí. La imagen de autoridad global era un mito conveniente pero que no estaba sustentado en resorte alguno. La presidencia del Consejo Federal, organismo unitario y pseudo parlamentario oriundo del régimen de facto 1966-1973 había perdido, una vez restablecido el régimen federal, toda efectividad porque las provincias ejercían el pleno gobierno de sus sistemas, a través de sus gobernadores y legislaturas. El cuerpo como tal tenía serias dificultades para tomar decisiones trascendentes, toda vez que la disidencia de cualquiera de sus 24 integrantes la bloqueaba. Su función era entonces más bien de debate o consulta, en ocasiones útil para la presión, rara vez apto para la coordinación. (*PRONKO, M. y VIOR, S. 1999: 281*)

El adjetivo “federal” que lo designaba tiene una larga genealogía. Antes de la Organización nacional, federal era el nombre de uno de las tendencias que durante el siglo XIX protagonizó las guerras civiles. Luego de 1853-1860, la Constitución Nacional instituyó la república representativa, caracterizada como federal, al estilo norteamericano. Sobre esa base el gobierno, los tribunales, el ejército, la policía y demás instituciones del poder central fueron oficialmente llamadas federales, discerniéndolas de las nacionales que eran casi siempre aquellas dedicadas a ejercer una administración u otorgar una provisión directa sobre población o territorio determinados.

Esos eran, por caso, los ya relatados del Consejo Nacional de Educación o los colegios e institutos nacionales. Hasta un cierto momento posterior a mediados del siglo XX, la calificación federal fue empleada de la manera señalada. Pero los regímenes de facto, unitarios por antonomasia, la adoptaron para bautizar a los organismos en que se reunían los ministros provinciales junto al ministro nacional del área. En oportunidad de las transiciones democráticas los dos usos se solaparon hasta alcanzar la polisemia vigente que se transmite, además, al sustantivo federalismo. En particular en el transcurso de la segunda transición a partir de 1983, la división partidaria de los gobiernos provinciales entre los principales partidos (justicialista: 12 provincias; radical: 7 provincias más dos distritos federales; partidos provinciales: 3 provincias) dio lugar a que lo federal fuera enarbolado como bandera opositora, en síncretis cultural con la prédica de la corriente historiográfica revisionista para la cual la constitución nacional era interpretada como una derrota para el partido federal del

siglo XIX.. Los escenarios políticos de esos ejercicios de oposición (casi siempre pujas distributivas) fueron por lo general, además del Senado de la Nación, los consejos federales sectoriales, ámbitos en los cuales una mayoría de funcionarios provinciales podía esgrimir una representación superior en proporción a la emanada de la soberanía popular.

Por lo antes expuesto, el MEN, una vez operadas las transferencias, carecía de poder efectivo. La creencia entonces vigente acerca de que custodiaba la unidad educativa de la nación y garantizaba, aunque fuere en última instancia, los derechos reconocidos por la Constitución Nacional (Artículo 14), iba camino a desencantarse. Varias provincias tenían en curso o habían sancionado su propia ley general, contemplando la extensión de la obligatoriedad, y oficializando la estructura de ciclos y niveles ya consuetudinaria, o más grave aún, una novedosa. Córdoba, una de las más importantes, lo había hecho. Por otra parte la coyuntura financiera estaba signada por la provisoriedad del régimen de coparticipación federal de impuestos. De ese dispositivo dependía casi totalmente el financiamiento provincial, con más razón después de las transferencias. Además, el Banco Mundial estaba interesado en prestar dinero para un proceso de modernización de la educación, cuyos estudios preparatorios habían empezado a financiar en 1988. El gobierno, en pleno régimen de convertibilidad, absorbía todas las divisas que podía contrayendo deuda externa a discreción.

En consecuencia, la decisión del gobierno de impulsar una Ley del Congreso sobre política educacional, con jerarquía jurídica mayor que las propias constituciones provinciales, estuvo dada por el alivio de haberse desprendido de las escuelas, la necesidad de evitar una dispersión escandalosa de los regímenes provinciales y el interés de instalar la imagen de que las políticas sociales eran prioritarias. La Ley General de Educación era una antigua aspiración extendida en amplios sectores. En 1985 una ley había convocado al Congreso Pedagógico, una serie de instancias participativas de discusión sobre el futuro de la educación (Ley N ° 23.114). Se lo consideraba preliminar y asesor para la sanción de la norma y culminó en la asamblea nacional de Río III, Córdoba, en febrero de 1988.

El MEN pos transferencias fue diseñado como una mesa de tres patas: una fuente de autoridad, la Ley 23.145; una fuente de recursos, los préstamos sectoriales con el BM-BID (que se habían distribuido las áreas de incidencia); y una fuente mixta de poder y recursos, el Pacto federal - educativo, un mecanismo de apariencia contractual por el que se distribuyen fondos presupuestarios condicionados al cumplimiento de pasos, entre ellos la aplicación de la nueva estructura..

Entre ese tríptico, la Ley resaltó rápidamente ante la opinión pública. Llamada Federal después de haber sido sancionada (la primera impresión oficial del texto lo intitulaba Ley General de Educación) omitía referencias a los otros factores. Ya fuera por eso o por la creencia mitológica en la fuerza de la ley, lo cierto es que fue explotada discursivamente, más allá de lo que prescribía, como una inagotable proveedora de autoridad.

Pero, antes de analizar someramente las dificultades que encerraba, es preciso señalar que la oportunidad de impulsar una reforma educacional que satisficiera demandas sociales de incrementos de cobertura y calidad, mediante la estrategia de extensión de la obligatoriedad escolar, a la vez que mantuviere la unidad general del sistema educativo de la República se había perjudicado desde que se llevaron a cabo los trasposos masivos de escuelas secundarias nacionales (1992) y peor aún cuando, al año siguiente, se hizo lo propio con las escuelas normales y los institutos terciarios.

Como lo muestra el ejemplo de España para la misma época, un proceso de distribución de escuelas y colegios a las autonomías y una reforma educativa sólo podrían materializarse si se transfiriera lo que ya ha sido materia de transformación. Es decir, era preciso reformar antes de transferir. (MARCHESI, A. 1998: 25). Estoy convencido de que la inversión de la secuencia es, antes que ninguna otra causa, la semilla de las ulteriores frustraciones. Que la suerte del proyecto estuviera signada de antemano no exime, sin embargo, del deber de estudiar su desarrollo, a partir de comienzos de 1993 cuando la LFE fuera sancionada, porque se trata de una intensa e influyente experiencia social, pedagógica y política cuyas claves merecen ser develadas.

Los autores imaginaron que la respuesta estatal a la demanda social de extensión de la obligatoriedad podía ser el pivote de la recuperación del protagonismo del gobierno federal después de su retirada de la administración directa de colegios e institutos. La asociación automática entre extensión de la obligatoriedad e implantación de un nivel enteramente dedicado a servirla fue el paso siguiente. Eso introdujo una rigidez, innecesaria por cierto, como también lo fue redactar la ley en tiempo presente, sancionando la nueva estructura de un sistema virtual, inexistente en la realidad. El texto de la ley, casi surrealista, después de algunas disposiciones declarativas, describe la nueva estructura, encabezándola con una orden: “será implementada en forma gradual y progresiva” (Artículo 10-Ley 24.195) sin reparar durante los siguientes 40 artículos en que sería necesario afrontar la modificación y reconversión de gobiernos, organizaciones, personal, alumnos y recursos. Esa forma discursiva muestra la falla lógica de su concepción. Con excepción de los últimos diez artículos, la ley carece de

enunciados que impulsen el despliegue de actividad por parte de la autoridad pública y los establecimientos educativos existentes hacia aquellas metas, mediante acciones que contemplaran su propia transformación.

A partir de la comprobación anterior sugiero adoptar el concepto de “institucionalismo mágico” para caracterizar el tipo de acción gubernamental descripta. Institucionalismo mágico refiere al empleo de conceptos de la corriente institucionalista de ciencias sociales y teoría de la organización que los mentores del Consenso de Washington impulsaron en los países emergentes, como parte de las llamadas reformas de segunda generación. Para ellos el problema del atraso y el bajo rendimiento de las políticas sociales estaba en las reglas organizativas aplicadas por los agentes. El calificativo “mágico” lo aplico por analogía con la noción de Capitalismo mágico difundida por Aldo Ferrer, para quien la receta de los centros para el desarrollo económico de los países periféricos en los noventas se basó en un pensamiento irracional que interpreta la realidad a partir de supuestos que no pueden verificarse empíricamente, se manifiestan como un rasgo más de la subordinación intelectual, idiosincrática del subdesarrollo y la dependencia latinoamericana (FERRER, A.2001).

El *Institucionalismo mágico* plasmado en la explotación irracional de la legitimidad de la Ley 24.195 es la cara contraria de una recta edificación de capacidades estatales, es decir del conjunto de oficinas y mecanismos político – técnicos medulares que, a la cabeza de modernos sistemas de gestión, sostengan a los establecimientos educativos y a los educadores en el trabajo cotidiano de impartir enseñanza. La teoría neo weberiana de las capacidades estatales como condición básica para el desarrollo de los países me sirve, también desde la economía política, de inspiración para establecer la noción de capacidades estatales para educar. Esas capacidades, consistentes en un tejido burocrático competente, calificado y eficaz, podrían evaluarse midiendo el proceso de desempeño de sus unidades operacionales, la sinergia que se genera entre todas ellas y su influencia sobre las prácticas de las instituciones escolares (EVANS, P. y RAUCH, J. 1999; EVANS, P.1996: 529).

En la Argentina, la distribución constitucional de funciones, entre el Estado federal y las provincias es clave para que con motivo de una reforma educacional se decida en qué sede se crean y consolidan capacidades estatales. El principal ámbito de radicación es aquel desde el que se gobierna el sistema educacional: los consejos o ministerios provinciales de educación, sin dudas. Pero la exagerada acumulación de recursos técnicos, administrativos y políticos en la unidad central –el Ministerio de Educación de la Nación- y el hábito de controlar e imponer desde allí las líneas de trabajo y las estrategias de innovación, condicionando la entrega de fondos a la aceptación de las mismas, procuró y obtuvo un estilo de gobierno plagado de gruesos errores de planificación, así como de efectos no deseados aunque por cierto previsibles. Muchos conocimientos y saberes arraigados que hubieran guiado adecuadamente la acción estatal concebida y ejecutada también desde las provincias se fugaron debido a las estrategias empleadas.

La reforma educacional nacional concebida y ejecutada a partir del Institucionalismo mágico se mostró también desdeñosa de los otros factores esenciales para cualquier cambio social en el ámbito escolar: los actores, las prácticas y los recursos. Fundamentaré más abajo que, con respecto a estos elementos, la política educacional de los '90 sólo puede entenderse cabalmente recurriendo a la teoría económica de la dependencia de recursos.

## B) LOS MODOS DEL FINANCIAMIENTO:

Si en el anterior repaso de la dimensión institucional expongo, en balance con el indispensable liderazgo de la política pública que debe asumir el gobierno nacional, la crucial importancia de las provincias como sujetos autónomos en el gobierno de los sistemas educativos y pivotes de todo cambio estructural; en este apartado presento ciertas contradicciones históricas en torno al financiamiento fiscal de la educación.

El sistema de escuelas dependientes del Consejo Nacional de Educación fue hasta su disolución en 1979 el eje unificador de las escuelas de todas las provincias, además de las causas enumeradas antes, porque los sueldos, equipamientos y gastos de mantenimiento eran casi siempre más altos que los de las escuelas administradas por las provincias. El liderazgo de las escuelas nacionales se sustentaba pues en una jerarquía también en los recursos. Esa tendencia secular fue alterada a fines de los sesenta cuando, durante el régimen militar, las autoridades educacionales de la Nación, levantando un programa conservador y privatista, se propusieron pasar las escuelas primarias a las provincias. La depresión artificial de los sueldos nacionales fue la herramienta preparatoria de la descentralización. Después, la crisis fiscal y la impotencia financiera del Estado hicieron que los sueldos nacionales se mantuvieran estancados, por debajo del que fijaban muchas provincias, y expuestos a la erosión incesante de la inflación. Luego de 1979, también bajo régimen militar, la misma política de retraso salarial proseguiría con respecto a las escuelas secundarias e institutos nacionales, preparando la segunda ola descentralizadora, que triunfaría con la Ley N° 24.049 de 1992.

Es curioso pero los organismos internacionales de Breton Woods, el FMI y el BM, que hoy exigen como perentorio el saneamiento fiscal de las cuentas provinciales, en aquel entonces veían con agrado el deslizamiento

de déficit de la Nación a las provincias por medio de la descentralización y premiaban en sus auditorías la mejoría de las cuentas del Estado central, ocultando el efecto de suma cero en el desequilibrio fiscal consolidado.

La tendencia en un sistema federal de gobierno es que cuando el poder central concurre en la oferta de un servicio público en el territorio de las provincias, éstas tienden a descuidar el financiamiento de ese rubro, se recuestan sobre el servicio nacional y estimulan la presión social para incrementarlo, porque eso libera la disponibilidad de fondos para otras finalidades.

Ese efecto tuvo la Ley N° 4.874 de 1905, conocida como Ley Láinez. En 1918 el diputado Luis Agote describía la situación de las escuelas provinciales: *“Los presupuestos de las provincias no pueden mantenerlas con sus recursos; entonces viene la subvención nacional, que facilita su financiamiento y les permite continuar en el tiempo la obra benéfica de la ley. No hay que dejar subsistentes estas dos acciones, la provincial y la nacional, que a primera vista parecen concurrentes y que en la práctica resultan antagónicas, tan antagónicas que no tendré más que apoyarme /.../ en los informes oficiales de gobernadores de provincia, que dicen en los telegramas con que contestan a las preguntas formuladas /.../, que habían suprimido tales o cuales escuelas en diferentes puntos porque al frente tenían escuelas de la ley 4.874 y se retiraban entonces, cediéndole el terreno.”* Y seguía: *“La mayoría de gobiernos de provincia han detenido su acción a favor de la educación. Muchas provincias, en lo referente a edificación escolar y a creación de escuelas han quedado estacionarias; y hasta hay algunas que han disminuido su número. ¿Por qué? Porque esperan que la acción nacional vaya allí. Y no se apresuran porque no tienen ningún interés, ningún estímulo. Hoy /.../ nos encontramos con esto: ningún gobierno de provincia se avergüenza de tener un treinta o cuarenta por ciento de analfabetos. En otra época le hubiéramos podido decir, en vista de esa cifra, que se apresuraran a corregirla. Hoy en vez de corregirla, se dirige al consejo nacional de educación para que se funde escuelas.”* (MIRANDA, R 1981: 110).

La lógica del juego de acciones racionales entre las provincias y la Nación tan bien descrita por este protagonista de una época lejana es estructuralmente la misma en estos comienzos del siglo XXI. Claro que Agote exageraba con aquello de la desvergüenza: las provincias generaban y generan economías en su gasto educativo porque éste es sustituido por gasto nacional y los trasladan a otros rubros como seguridad, justicia, salud administración u obras públicas en los cuales la sustitución es más difícil o imposible.

Ahora, la completa administración de la educación escolar y terciaria en su ámbito territorial impone a las provincias el deber ineludible de retribuir integralmente las erogaciones corrientes por ese concepto.

A lo largo del primer turno constitucional, entre 1983 y 1989, la presencia en las provincias de secundarias y terciarias nacionales, incluyendo las escuelas normales y sus departamentos de aplicación primarios, acarreó una contradicción insalvable en materia de retribución docente. Los sueldos nacionales no podían aventajar a los provinciales porque eso aumentaba la presión por auxilios federales por parte de éstas. La penuria fiscal, la precariedad del régimen de coparticipación y la inflación desaconsejaban conceder esos apoyos. Objetivamente los gobiernos provinciales y el sindicato nacional, en plena construcción, coincidían en exigir que el tesoro nacional complementara los sueldos de las provincias más rezagadas, adicionando esos fondos a los créditos por coparticipación. Eso condujo a un conflicto social que perjudicaba a los alumnos y las familias durante los extensos períodos de paro. Los logros materiales de la lucha no fueron, al cabo, significativos. Finalizando la década la protesta se encontraba extenuada, había mermado el apoyo de los padres de los alumnos y los gobiernos provinciales recurrieron al premio por asistencia perfecta de los maestros, que desalentó la adhesión a las medidas de fuerza.

Durante los siete años de la reforma educativa de los '90 el sueldo de maestros y profesores se mantuvo estacionario, soportando una pérdida del valor adquisitivo del orden del 30%. Insólito, si se considera que se trataba de un esfuerzo para mejorar la calidad de la educación y si se recuerda que había al mismo tiempo ingentes gastos en otros conceptos como obra pública escolar equipamiento, incentivos, capacitación y un enorme aparato central.

Los fondos del Pacto Federal Educativo y los adicionales salariales concedidos centralmente sobre el fin del segundo gobierno del Presidente Menem, por impacto de la lucha sindical y el peso de la opinión pública, diluyen la responsabilidad y erosionan la autonomía provincial. Pero además no benefician a los maestros y profesores porque por aplicación del teorema de Agote induce a que las provincias den prioridad a los sueldos de los otros servidores públicos, ya que ni los gobiernos ni los gremios respectivos mantienen expectativas de movilizar fondos federales en su beneficio. Dos responsables de financiar valen, en estos casos, menos que uno.

Entre tanto las provincias no son apoyadas en materia de inversiones. Los fondos del Pacto Federal Educativo, drásticamente disminuidos por impacto de las sucesivas crisis financieras externas, en especial el llamado Tequila, no fueron compensados. Más aún las contrapartidas en objetivos a plazo se mantuvieron fijas, indiferentes a la privación de recursos, demostrando la ausencia de cualquier razón argumentativa en la vertebración de la política.



Los sueldos docentes congelados y las inversiones detenidas exigen alcanzar una explicación de porqué las pretensiones seguían siendo tan ambiciosas. Dejando de lado aproximaciones psicológicas que no vienen al caso, corresponde atribuir un peso decisivo a los funcionarios de los bancos internacionales y al conjunto de pautas culturales irradiadas en los estamentos político-técnicos del país.

La teoría de la dependencia de recursos formulada por Pfeffer y Salancik ofrece una ventana interesante para la interpretación. Según esta corriente teórica las organizaciones sufren una inercia que las hace resistir cualquier cambio. Privarlas de ingresos críticos, se sugiere, hará que se movilicen en busca de nuevos recursos. El manejo externo sobre sus fuentes de ingresos críticos, combinando privación orgánica con incentivación grupal o individual sería una estrategia para estimularlas al cambio. Fondos especiales para realizar ciertas acciones les serán facilitados, entonces, mientras su dotación habitual es ajustada hasta la penuria. Eso las sacaría, supuestamente, de la ineficiencia y las orientaría a modelos deseables. Dichos ideales son ciertas instituciones de países centrales, cuyo éxito se asigna al mérito y talento de sus integrantes, omitiéndose los recursos e ingresos sideralmente superiores de que disponen (SLAUGHTER, S. Y LESLIE, L. 1999: 113).

#### A MANERA DE CONCLUSIÓN:

Una política pública no puede ser producto de una combinación afortunada entre decisión, tecnocracia y recursos económicos. Una política pública transformadora debiera ser una acción articulada desde el Estado frente a un problema social públicamente debatido y aceptado. Por lo tanto será un aporte cognitivo capaz de servir de resolución a un conjunto de requerimientos individuales que se agregan en el planteo público del problema (MAJONE, G. 1997: 44)

Las políticas de los años 90 en materia educacional no expusieron argumentos convincentes acerca de la manera en que la segmentación y pobreza de contenidos de nuestro sistema de enseñanza iba a ser superada. Por eso sus resultados son paradójicos, aunque previsibles. La escuela común de la Ley 1.420 ha dejado de existir. Los sectores sociales tienen suertes educativas selladas de antemano, no ya como una desviación o imperfección del sistema, sino como producto de las diversas estructuras de niveles y ciclos, elencos docentes y currículos reales que se les destinan conforme su situación de clase o su ubicación regional, aún dentro de la misma provincia. Ese es el perfil social de la tragedia educativa en la que estamos inmersos.

El saldo es también muy peligroso en materia de cultura política. El desprestigio de la ley y del MEN son grandes. Tanto como la necesidad de emplearlos para rectificar las nuevas deformaciones introducidas, a la vez que se atacan deficiencias antiguas que siguen en pie. Leyes de desarrollo que empleen al máximo la legitimidad del Estado serán indispensables para una reforma, al igual que el MEN. El MEN es una agencia irremplazable para la generación de desarrollos técnicos comunes a todas las provincias, para conectar el sistema educativo con las universidades e institutos científicos, para administrar los procesos internacionales de integración, así como para reunir información y evaluar la marcha de la enseñanza.

Ese conjunto de funciones y tareas le serviría de base para un rol clave: proponer al Congreso sucesivos proyectos de ley de desarrollo en los que se fijen objetivos de política pública para la siguiente etapa y se doten los fondos para solventar las inversiones prioritarias. Las provincias podrían recibir delegaciones legislativas para implementar en su ámbito el plan de desarrollo integral propiciado por la Ley, cuyo financiamiento podrían gestionar ante un organismo descentralizado en la órbita del MEN y del Consejo Federal, que les daría curso en tanto convergieran con los lineamientos de política de desarrollo vigentes.

La política no puede convertirse en acción irracional o mero arreglo de intereses o punto de equilibrio entre estrategias de grupos enfrentados. Las razones propias de la política deben ser *públicas y comunicativas*, manifestarse a través de argumentos y evidencias y plasmarse en el diseño y concreción de las políticas públicas.

#### BIBLIOGRAFÍA

- EVANS, Peter: "El Estado como problema y como solución", Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales N° 140, Buenos Aires enero – marzo 1996.-
- EVANS, Peter y RAUCH, James: Bureaucracy and Growth: A Cross-N ational Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth, American Sociological Review, Vol. 64, N° 5, Octubre 1999.-
- FERRER, Aldo: "El capitalismo mágico", Clarín Buenos Aires, 22 de mayo 2001.-
- GIDDENS, Anthony: "La Constitución de la Sociedad", Amorrortu, Buenos Aires 1995.-
- HALPERIN DONGHI, Tulio: "Historia de la Universidad de Buenos Aires", Eudeba, Buenos Aires 2002.-
- MAJONE, Giandomenico, "Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas", FCE, México 1997.-
- MARCHESI, Alvaro: "Condiciones para un Cambio Educativo", Formación Ciudadana, Buenos Aires 1998

-PAVIGLIANITI, Norma: “Diagnóstico de la Administración Central de la Educación”, Ministerio de Educación de la Nación/PNUD, Buenos Aires 1998.-

-PRONKO, Marcela y VIOR, Susana: “Consejo Nacional de Educación ¿espacio para la coordinación o para la legitimación de decisiones centralizadas” en “Estado y Educación en las provincias”, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires 1999.-

-MARQUEZ, Angel Diego: “La quiebra del sistema educativo argentino”, Libros del Quirquincho, Buenos Aires 1995.-

-MIRANDA, Roberto: “La descentralización del sistema escolar argentino en el nivel de las relaciones Nación - Provincias”, IRICE, Rosario 1981

-SLAUGHTER, Sheila y LESLIE, L. “Academic Capitalism”, John Hopkins University Press 1999.-

-SWAAN, Abram de: “A cargo del Estado”, Pomares-Corregidor, Barcelona 1992.-

Bs. As., Marzo de 2005.-