

***Las propuestas de transformación de la
educación en los 90:
las paradojas (perversas) de hacer equilibrio entre la
“lógica de mercado” y la “justicia social”.
El caso de Salta***

R. Gerardo Bianchetti *

Una extensa y profusa bibliografía muestra el interés por estudiar los cambios en la educación argentina a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación (LFE).

Dentro de esa literatura es posible identificar tres perspectivas de análisis y

“las visiones sobre esa década se caracterizan por la significativa divergencia de opiniones e interpretaciones. Para algunos las políticas de la década de los años '90 destruyeron la visión sarmientina de la educación. Desde esta posición, se percibe a la LFE como una de las fuentes principales de los problemas de fragmentación y desigualdad en la educación argentina. Otros, en cambio, sostienen que la educación tuvo un papel contra-estructural, que permitió compensar o atenuar el impacto de las políticas económicas y que la desigualdad y la fragmentación hubieran sido aun mayores de no haber mediado las políticas educativas de aumento de la cobertura, de la compensación social y de coordinación nacional,

* Magister en Educación - Universidade Federal Fluminense - Brasil. Profesor de Política Educacional de la Universidad Nacional de Salta. Investigador del CISEN y CIUNSa., Salta, Argentina.

Correspondencia: E-mail: gerbian@unsa.edu.ar

que se implementaron en ese período. Para otras algunas de las principales líneas de la transformación educativa quedaron inconclusas y sería preciso avanzar aun más profundamente en su diseño e implementación” (Tedesco, 2005:32).

Es evidente que estas tres formas de evaluar la reforma, expresan la adhesión a un determinado ideal educativo al que se considera afectado positiva o negativamente, según se evalúe la distancia existente entre ese modelo y los contenidos, orientaciones y resultados de las políticas educativas en esa etapa.

Si se coincide con la idea de que las actividades políticas son las que producen “una articulación dinámica entre sujetos, prácticas sociales y proyectos, cuyo contenido específico es la lucha por dar una dirección a la realidad...” (Almandoz, 2005:55), es posible concluir que en la evaluación de las políticas educativas, lo que se toma como referencia son las consecuencias que se producen en la sociedad en general y en algunos sectores determinados de la misma, a los que se considera como destinatarios necesarios de los cambios implícitos en las políticas aplicadas.

En la actualidad nadie niega la importancia de la educación como herramienta que, por su función, aporta al proceso de construcción o estabilización de un determinado orden social y por esa razón al momento de estudiar las propuestas de política educacional se hace necesario identificar a sus principales destinatarios, como también a quienes se les atribuyen responsabilidades sobre: 1) la organización y sostenimiento del sistema institucional (las opciones pueden involucrar en diferentes niveles de obligación a la familia, el Estado, las organizaciones sociales o comunitarias, las empresas, etc.); 2) la definición sobre los contenidos disciplinares requeridos para una formación adecuada a los requerimientos de la sociedad en ese momento histórico; 3) el grado y características del compromiso considerado necesario y con-

veniente de los padres, docentes y/o estudiantes en las instituciones educativas; 4) la utilización de estrategias de enseñanza y de aprendizaje que faciliten el acceso a los saberes aportados desde los diferentes campos científicos; como así también algunos temas que, por diferentes razones coyunturales, pasan a integrar la “agenda” social y/o política.

El contexto histórico-social en el que se ejecutan las políticas de transformación profunda del sistema educativo argentino, se sitúa en la década de los '90, la que se caracterizó por ser una etapa en la que los países desarrollados realizaron ajustes en algunas variables de sus economías (principalmente la reducción del gasto social), mientras simultáneamente exportaban a los países subdesarrollados modelos económicos que favorecerían los procesos de acumulación de capital de sus principales grupos económicos, algunos de los cuales estuvieron involucrados en las experiencias redistributivas ejecutadas por los “Estados Benefactores” desde la finalización de la Segunda Guerra hasta la crisis económica de mediados de los '70.

La respuesta en esos países centrales a la “huelga de inversiones”, con la que las empresas capitalistas demostraban su rechazo a las políticas de protección social y al aumento de la presión fiscal, se tradujo en la utilización de las instituciones multilaterales de crédito (FMI-BM) para que promovieran y monitorearan, en los países con altos niveles de endeudamiento (mayoritariamente de la “periferia del sistema”), la aplicación de políticas económicas que, revitalizando algunos de los principios de la ortodoxia económica liberal, favorecieran al acrecentamiento de las ganancias del capital.

Reconvertir la dinámica social intrínseca en los modelos sociales de tendencia redistributiva implicaba, no sólo modificar las disposiciones formales que definían la organización y funciones del Estado, sino que se requería, en la mayoría de los casos, la conformación de

una nueva cultura que sirviera de sustento a las instituciones propias del nuevo modelo social.

Los fundamentos neoliberales/neoconservadores, que en esta década aportaron sus principios para elaborar las propuestas de políticas sociales, fueron concebidos en instituciones o centros académicos que por su prestigio o tradición, ejercían influencia sobre los intelectuales que allí se formaban o en otros ámbitos con ellos relacionados.

La difusión de esos desarrollos teóricos se produjo también a través de algunos organismos multilaterales, los que en razón de sus históricas funciones, otorgaban en algunos casos, una importante cuota de legitimidad a sus propuestas, o se convertían en una obligación ineludible, cuando por razones financieras existían escasos márgenes de negociación, entre los países receptores y los organismos financiadores.

En todos los casos, la aceptación de esas orientaciones y su transformación en políticas públicas, fue responsabilidad de los poderes políticos en cada país, los que podían coincidir con el diagnóstico elaborado y las acciones derivadas, y/o compartían sus fundamentos.

En nuestro país, este momento de transformaciones coincide con el período de gobierno de Carlos Menem, (1989-99) aunque algunas medidas habían comenzado a aplicarse durante la Dictadura Militar (76-83).

A los fines de nuestro análisis, interesa destacar algunos aspectos que caracterizan al gobierno de esa etapa, ya que las formas y contenidos de las políticas públicas ejecutadas desde el nivel nacional, son coincidentes con las de algunos gobiernos provinciales, entre los que se destaca nítidamente el gobierno de Juan Carlos Romero en la Provincia de Salta.

El particular “Modelo Justicialista” del Menemismo

Definir o caracterizar al Peronismo como fenómeno político social es una tarea difícil, aún para quienes se consideran estudiosos y/o analistas de este movimiento político.

Un reconocido autor que se define como ex-peronista se pregunta

“¿qué es el peronismo?, ¿cómo definir al peronismo? Los propios peronistas y muchos de sus intérpretes sostienen que se trata de una forma política y social absolutamente original, inédita, autóctona, virgen sólo idéntica a sí misma, sin antecedentes, incomparable con cualquier sistema conocido, capitalista o socialista” [y concluye] “hoy podemos justificarlo o combatirlo pero no permanecer indiferente a él. Es una parte de nuestro destino, está ahí, ineludible y tenemos que develar su enigma para saber lo que somos” (Sebrelli, 1983:19).

Otros autores, frente a la necesidad de identificar las características de ese “movimiento político” en los '90, trataron de encontrar las coincidencias y diferencias entre menemismo-peronismo, concluyendo que al primero es posible considerarlo “como una estrategia reformista que combina sobre la marcha elementos de ruptura y continuidad con el peronismo”(Novaro, 1995:45). Esta caracterización destaca un aspecto de este movimiento desde sus orígenes, cuando utiliza, para dar respuestas a determinadas circunstancias, actitudes pragmáticas que pueden no ser coincidentes con los principios reconocidos en la “doctrina peronista”. La idea se encuentra sintetizada en la consigna atribuida a Perón : “la única verdad es la realidad”.

En lo que coinciden los diferentes análisis, es en el hecho de que el menemismo introduce un nuevo elemento a la política argentina y que consiste en una alianza del conservadurismo liberal con el

peronismo, el que histórica y doctrinariamente se definió, paradójicamente, como antiliberal¹.

Esta convergencia, que reaviva, por un lado el viejo sueño conservador de llegar al poder para “restaurar un determinado orden” (sea económico, político o social), por otro lado le permite al peronismo “presentarse en sociedad” como la mejor garantía de continuidad del sistema capitalista, sirve para justificar los argumentos de quienes se identifican con los principios y valores de la “post-modernidad”, en la que lo imposible, es posible.

La tarea que se propone esta particular alianza política para construir el nuevo orden social, implicaba reestructurar toda la dinámica social construida durante gran parte del siglo XX y que tuvo al Estado como actor principal en la función de favorecer, tanto la acumulación de capital, como sancionar leyes de protección social.

Es esa la razón que permite atribuirle a los primeros gobiernos de Perón (1946/55) algunas semejanzas con algún tipo de Estado Benefactor, lo que a los fines de este trabajo necesita ser destacado.

Retirar al Estado de diferentes formas y mecanismos de intervención social, implicaba en ciertos aspectos, modificar las condiciones de existencia de los sectores populares que eran históricamente la base de apoyo político del peronismo y por lo tanto se hacía necesario elaborar una “ingeniería social” que justificara las transformaciones. La coyuntura histórica (nacional e internacional) favoreció las condiciones contextuales sobre las que sentó sus bases el nuevo discurso político, que expresó Carlos S. Menem.

Hacer rentables las empresas del Estado transfiriéndolas a los capitales privados, reducir o eliminar el déficit público, frenar la hiperinflación, introducir una supuesta eficiencia en el funcionamiento de las instituciones, fueron algunos de los contenidos de los discursos que acompañaron a las propuestas políticas de reformas del Estado.

La crisis del principal partido de oposición, que le impedía formular críticas y proponer alternativas, el absoluto control parlamentario y la cooptación mediante sobornos de la dirigencia sindical y política, crearon las condiciones para la ejecución de medidas, cuyos contenidos mostraban una fuerte coincidencia con las formulaciones más ortodoxas del liberalismo y que resultaba particularmente llamativa y altamente contradictoria con los principios sustentados desde la llamada Doctrina Peronista.

Un aspecto que se destaca, en relación con las prácticas políticas que puso en acción el grupo que asumió el gobierno y que si bien no significa una novedad en la historia política de la Argentina, pone en evidencia una cierta inmadurez y fragilidad de la democracia, lo constituye el hecho de la utilización del poder del Estado para favorecer a determinados grupos (económicos, sociales y políticos) a los que se les transfiere el manejo discrecional de las políticas públicas, en beneficio privado.

Estas acciones sólo pueden concretarse cuando se posee un dominio sobre los poderes del Estado, como consecuencia del control mayoritario de las cámaras legislativas, un poder judicial adicto y subordinado a las estrategias del Poder Ejecutivo y/o una oposición dispersa o en crisis. Esas condiciones se dieron en esta coyuntura histórica.

Una concentración de poder con estas características permite ejecutar las acciones políticas sin reconocer como interlocutores a las asociaciones (políticas, gremiales o sociales) que se oponen a ellas y que por lo tanto no forman parte del “bloque en el poder” (Portelli, 1997).

La estabilidad económica lograda con la Ley de Convertibilidad, la personalidad del Presidente que canalizaba, en gran medida, “deseos imaginarios” (Sebrelli) de algunos grupos o sectores de la sociedad, la adhesión a las propuestas por parte de influyentes medios de comuni-

cación, también contribuyeron con la tarea de estabilizar el orden social que se comenzaba a imponer.

No es el lugar ni el propósito del trabajo, realizar un análisis que incorpore el aporte de diferentes campos del conocimiento (psicoanálisis, sociología, ciencia política, etc.) para explicar el “menemismo”, lo que sí se puede intentar, es destacar algunas acciones que ponen en evidencia su particularidad como versión del “Justicialismo”².

El contenido de la propuesta y la forma de presentarla a quienes conformaban históricamente su apoyo electoral, logró sintetizar en una coyuntura particular de la historia argentina, una serie de procesos que consciente o inconscientemente se encontraban latente en la expectativa de diferentes grupos sociales.

Esta aproximación al análisis no pretende ser un enfoque “psicologista”, sino reconocer la existencia en la conciencia y en el inconsciente colectivo de, por un lado, los reclamos derivados de necesidades concretas relacionadas con las condiciones de vida, y por otro, idealizaciones de un pasado o deseos de un futuro glorioso, que son constitutivos de algunos fenómenos de masas, ampliamente estudiados desde la Sociología y la Psicología.

Menem logró canalizar gran parte de esos deseos hacia la concreción de políticas que, presentadas como un beneficio para el colectivo social, eran en realidad de utilidad restringida al grupo instalado en el poder. Un ejemplo, de los tantos que se podrían relatar, lo constituye la pista de aterrizaje en Anillaco (La Rioja), construida para uso personal por el entonces Presidente, pero presentada como un beneficio para supuestos “exportadores de aceitunas”. La utilización de justificaciones con referentes discursivos de una cierta “picardía criolla”, impidió que quedara en evidencia, en su verdadera magnitud, la gravedad implícita en la discrecionalidad con la que se transfirieron bienes públicos a los grupos privados.

Otro elemento que favoreció y favorece el apoyo de cierto nivel de dirigentes a las propuestas políticas en el peronismo, es el sentido que se le atribuye a la “lealtad” en el discurso que los dirigentes utilizan con sus pares, como también en relación con sus bases de apoyo. La “deslealtad” es considerada traición.

Una estudiosa del menemismo afirma que

“el principio de la lealtad juega, aún incluso a pesar de la crisis de identidad que se introdujo con la implementación de un modelo neoconservador, un papel primordial en el momento de manifestar adhesiones” (Yannuzzi, 1995:62).

Esa “lealtad” que supone una relación de reciprocidad entre el dirigente y sus bases de apoyo, en la práctica muchas veces se diluye por la imposibilidad de satisfacer todas las promesas electorales y esa es razón suficiente para seguir reclamando lealtades con la promesa de concretarlas en un futuro, que siempre es impreciso.

La apelación a la lealtad de manera permanente, quedó evidenciada en la consigna “Sígueme, no los voy a defraudar”, con la que el candidato del Partido Justicialista en el año '89, logra neutralizar las diferencias internas y transformarse en el “Conductor” del histórico proyecto político.

Esta manera de concebir la naturaleza del poder político, ejercitada y promovida desde el Poder Ejecutivo Nacional, fortaleció en el interior del país, históricas prácticas políticas locales, muchas de las cuales muestran la supervivencia de relaciones sociales con fuertes rasgos pre-modernos³.

Los “caudillos” locales que se sumaron al proyecto hegemónico, incorporaron en su discurso similares argumentos para justificar también prácticas equivalentes a las generadas por quien cumplía las funciones de “conductor” del Movimiento. El esquema de relaciones

de poder, conformadas en el nivel nacional se reactualizaron también en muchos ámbitos provinciales. Esto significó que la transferencia de las empresas y bancos oficiales a los grupos privados, dejó en muchos casos, sospechas de corrupción ya que los favorecidos con ellas generalmente se ubicaban en las cercanías del poder.

Finalmente, la necesidad de recibir los recursos de la Nación para poder realizar acciones, generaron una fuerte dependencia entre el gobierno central y los provinciales, situación que facilitó distintas alianzas y diferentes compromisos políticos⁴.

La propuesta del “Peronismo Liberal” en educación

Las políticas educativas puestas en ejecución a partir de la Ley Federal de Educación, formaban parte de una estrategia mayor que se proponía a transformar los diferentes ámbitos desde los cuales se promovían prácticas sociales. Esas transformaciones implicaban, como ha sido destacado en numerosos trabajos, una des-responsabilización del Estado en relación con las políticas destinadas a la protección social, transfiriendo a la “sociedad” esas funciones.

En educación, modificar una histórica tradición en la que el Estado se había convertido en promotor (obligatoriedad) y garante (creación de un sistema nacional de educación) para el acceso a los conocimientos de las mayorías sociales, no podía realizarse con la misma estrategia utilizada para transferir otros bienes del Estado al capital privado. “Privatizar” la educación no parecía ser una consigna que pudiese tener la misma aceptación social que privatizar los Ferrocarriles o las empresas de Servicios de propiedad estatal.

Por tal razón, las políticas educativas ofrecían perfiles que podían aparecer como contradictorios con las orientaciones generales de las otras políticas públicas. Las disposiciones legales para garantizar un aumento presupuestario destinado a la educación, el equipamiento

de las escuelas con bibliotecas y herramientas informáticas, las políticas “compensatorias”, constituían un aspecto de la reforma a los que se sumaba una política destinada a la formación docente y lo más importante, orientaciones y capacitación con el objetivo de producir transformaciones en el nivel institucional, todas acciones que parecían responder a un genuino interés por fortalecer el sistema dependiente del Estado.

La inversión económica que se proponía para concretar los cambios parecía mostrar una verdadera preocupación del Gobierno por la educación pública, sin embargo los contenidos de esas propuestas respondía, en realidad, a los condicionantes impuestos por los organismos internacionales (principalmente el Banco Mundial) que eran quienes aportaban los recursos para ejecutar esas acciones y cuya principal preocupación era lograr que el Estado, a mediano plazo, transfiriera muchas de las responsabilidades que le significaban erogaciones, hasta alcanzar un equilibrio en las finanzas que le permitiera normalizar el pago de la “deuda externa” y en consecuencia “integrarse” a la economía globalizada.

La propia Ley evidenciaba definiciones que mostraban un cambio en la filosofía, la que desde los orígenes del sistema educativo y durante todo el siglo XX había establecido y definido el nivel de responsabilidades que le cabe al Estado o la Sociedad sobre la educación. En otras palabras definir lo que es de responsabilidad pública o privada.

Para evitar el debate, en la nueva Ley se definía a toda la educación como “pública” diferenciada solamente en lo que hace a la “gestión”. Los problemas de la educación, como el de las empresas, era de gestión y así como la organización fordista-taylorista había sido reemplazada por el toyotismo, las formas institucionales de las escuelas podían cambiar si se modificaban los mecanismos de la administración. Las nuevas “gestiones” avanzarían paulatinamente a un mayor

involucramiento de los padres en el sostenimiento y mejoramiento de la escuela.

Otras medidas compatibles con la nueva filosofía facilitaba y promovía el crecimiento de la oferta privada en todos los niveles del sistema, introduciendo la lógica empresarial en la educación. La “eficiencia” del ámbito privado se contrastaba con el “burocratismo” público, mientras se creaban nuevos mecanismos para incentivar la competencia interinstitucional. El “ranking” de instituciones, conformado a partir de sistemas de evaluación favorecería la búsqueda de una mayor eficiencia en las instituciones y los Proyectos Institucionales serían una expresión de la sensibilidad para responder a la demanda del mercado laboral.

Las provincias mostraron diferentes actitudes frente a la Ley. Desde las que rechazaban su instrumentación o las que “adaptaban” sus disposiciones de forma parcial hasta las que querían “modernizarse” apresuradamente para beneficiarse con el apoyo del gobierno nacional. Salta se encuentra entre estas últimas.

Educación en Salta: nuevos (viejos) fundamentos, viejas realidades

La incorporación de Roberto Romero al Peronismo salteño no resultó una tarea sencilla, (su “entrada al Justicialismo fue objeto de discusiones que terminaron dirimiéndose en la Justicia”(Corbacho, Tejerina y otros, 2002: 92). Las razones, múltiples, tienen que ver con el hecho de que,

“del empresariado salteño, Romero fue sin duda la figura más controvertida. Su fortuna asociada con los negocios del narcotráfico, la apropiación por vías *non santas*’ del diario El Tribuno, y el asesinato de un canillita opositor constituyen algunos de los pasa-

jes de su vida recitados por la oposición política y nunca recordado por sus fieles seguidores” (p. 91).

Su mandato (1983-87) se transformó en la etapa fundacional de una “dinastía” y aunque su muerte (extraña) se produce en 1992, pudo dejar ajustados algunos mecanismos de sucesión, que le permitieron a su hijo llegar a la gobernación. Esos mecanismos incluyen el absoluto control partidario, creciente influencia y dominio sobre la economía provincial, monopolio de la información a través del diario de la familia, cooptación de políticos opositores, manejo discrecional en ámbitos de la Justicia, entre otros.

A partir de ese gobierno, nada de lo que sucede en la Provincia (en términos económicos, políticos o sociales), se encuentra al margen del control de sus sucesores. La llegada al gobierno de su hijo Juan Carlos en 1995 inaugura una nueva etapa, en lo que hace al ejercicio del poder. El “nuevo peronismo” del heredero, sintoniza de forma directa con la filosofía del Poder Ejecutivo Nacional en esa época (Menem), y con quien había colaborado estrechamente desde su función como Senador Nacional, presidente de la Comisión de Hacienda y Presupuesto desde la que se impulsó la Ley de Emergencia Económica y Reforma del Estado, para finalmente integrar la fórmula en las elecciones presidenciales de 2002 como candidato a vicepresidente de la Nación.

Una manifestación evidente de la coincidencia ideológica entre Memem-Romero es el “Decreto de Necesidad y Urgencia Nro. 53”⁵ emitido al asumir el 12 de diciembre de 1995, como una norma destinada a “establecer los criterios a los cuales otros sujetos deberán atenerse ...” y en el que, por lo tanto se definen y delimitan las orientaciones ideológicas que habría de imprimir a sus políticas⁶.

Vale la pena detenerse un poco en el análisis de ese documento, ya que en él es posible observar con claridad la “metamorfosis” que

sufre la interpretación de la doctrina justicialista desde posturas neoliberales⁷.

En el diagnóstico sobre las condiciones existentes en el mundo, este “Decreto de fundamentos” adhiere a una de las interpretaciones sobre el origen de los modelos de Estado redistribucionistas en estos términos:

“sin perjuicio de la visión precursora de Otto von Bismarck en Alemania y Lloyd George en Gran Bretaña, frente a las asechanzas concretas como lo fueron el ascenso del ciclo revolucionario que nace en la segunda década de este siglo... la respuesta lúcida a la que se apeló fue la del Estado de Bienestar cuyo formulador intelectual fue Herman Heller... en nuestro país tal etapa histórica queda inaugurada con el advenimiento del primer gobierno del General Perón en 1946”.

La referencia a la “respuesta lúcida”, “frente a las asechanzas” no deja lugar a dudas sobre la posición política que adopta para analizar el proceso.

Haciendo gala de una actitud coincidente con lo que proclamaban los partidarios del “pensamiento único”, el Gobernador afirma:

“Que en las actuales circunstancias que abarcan, por múltiples razones que aquí no se analizarán pero que tienen que ver con el abandono a nivel mundial del denominado Estado ‘fordista’ y en América Latina con la crisis de la deuda externa, resulta absolutamente necesario abandonar el modelo de Estado de Bienestar”, revalorizando los “mecanismos del mercado”.

El énfasis en la “necesariedad” del cambio demuestra su convencimiento sobre el “fin de la historia” y un evidente desconocimiento sobre la forma como los países europeos superaron la crisis, sin desarmar muchas de las instituciones del Estado de Bienestar⁸.

Esta proclamación del “fin del Estado de Bienestar” suena aún más destemplada si se tiene en cuenta que se la enuncia de forma altisonante, desde la periferia de un país periférico (que no desarrolló muchos de los sistemas de protección social característicos de los modelos de bienestar europeos), lugar en los que los índices de pobreza y marginalidad se encuentran muy cerca de los países más pobres del mundo.

El gobierno reafirma su convencimiento de que

*“la presente norma parte de la base de que el mercado se presenta como un mecanismo insustituible para la configuración de las asignaciones económicas pero agregando que tal mecanismo conduce muchas veces a decisiones injustas”; la forma de evitar las “consecuencias no queridas de ese insustituible mecanismo de asignaciones económicas, como lo es el mercado, deben ser corregidas por el ejercicio ordenado y sistemático de la solidaridad cuyo ámbito natural es la sociedad civil y **no las organizaciones burocráticas del tipo de los Ministerios de Bienestar Social**”.*

La exaltación del mercado como “mecanismo insustituible” para la distribución de los bienes y recursos, intenta ser morigerada, con el reconocimiento de la existencia de efectos no deseados, aunque la conclusión es que los mismos deben ser solucionados por la misma sociedad. La “beneficencia” irrumpe en la escena, desplazando la obligatoriedad legal del Estado por el asistencialismo voluntario.

Para evitar que esta retórica argumental pudiese ser interpretada como alejada de lo doctrinario y haciendo gala de un nuevo revisionismo histórico afirma

*“que en tal sentido, la respuesta **auténticamente justicialista** a las exigencias de la solidaridad fue la labor de la señora Eva Perón, esto es, el **compromiso personal** con los carentes. **En de-***

fecto de personalidades como la indicada, debe ser la sociedad la que asuma tal labor, canalizando y dirigiendo los aportes del Estado”.

Esta particular interpretación sobre los motivos que guiaron las acciones de una figura política tan destacada como la de Eva Perón, la sitúa muy próxima a las “señoras de la beneficencia”, a las que esta figura política con tanto empeño combatió.

Siguiendo con la línea argumental y frente a la necesidad de definir e identificar a quienes les correspondería asumir las funciones que el Estado se disponía a delegar y coincidiendo con los planteos de Peter Druker afirma que

“Hay un área... que ha tenido un marcado crecimiento en los pasados diez a veinte años: el tercer sector que comprende a las instituciones sin fines de lucro y las empresas no gubernamentales que ofrecen servicios a la comunidad tanto en el plano nacional como en el local, en el secular como en el religioso”.

La idea de las empresas sin fines de lucro, para atender las necesidades de determinados grupos de la sociedad, es promovida entre otros, por Milton Friedman, quien en su libro “Libertad de Elegir”(1980), señala el valor de esas asociaciones para colaborar en la solución de algunos problemas sociales.

Para justificar el abandono por parte del Estado de la responsabilidad en la atención de las necesidades sociales y en consecuencia transferirle a la “sociedad” esa tarea, se utiliza como argumento la eficiencia de las instituciones privadas en contraste con las dinámicas propias de las de la órbita estatal. En ese sentido se afirma que,

“se trata, en definitiva, de considerar que la sociedad civil, por medio de sus organizaciones, asignará mejor que la burocracia

gubernamental los recursos en beneficio de los carentes, o el estímulo y la preservación de la cultura”.

La Constitución de la Provincia en su artículo 47 define que “La educación es un derecho de la persona y un deber de la familia y de la sociedad a la que asiste el Estado como función social prioritaria, primordial e insoslayable”. Queda en evidencia que la función asignada al Estado es la de “asistir” a las familias y a la “sociedad”, con lo que elude la obligación de involucrarse de esos problemas. Estas afirmaciones tienen un fuerte “parecido de familia” (Nun) con los principios liberales promovidos por el mencionado Friedman.

Una apelación que se reitera en el documento analizado, es la que se refiere a la necesidad de la “atención de los carentes”, y si bien el concepto es sumamente ambiguo, de acuerdo con los fundamentos expuestos, la protección deja de ser un “derecho” garantizado desde el Estado, para convertirse en una atención de responsabilidad privada, lo que la sitúa más cerca de la Beneficencia, que de los Derechos Sociales.

El impulso para constituir Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) para que a través de ellas se canalicen los recursos del Estado, sirvió en muchos casos para reemplazar al propio Estado como empleador, función histórica derivada de los compromisos adquiridos para lograr apoyos políticos. Muchas “Fundaciones” fueron creadas por sectores políticos ligados al gobierno (principalmente desde el Poder Legislativo) y a través de ellas se fortalecían las relaciones clientelares.

Estas actitudes confirman lo expresado por Bustelo Grafigna (1995) en el sentido de que

“en la realidad latinoamericana, las organizaciones ‘privadas’ no revisten el carácter de organizaciones no-gubernamentales, sino

que se constituyen como neo-gubernamentales, en la medida que, gran parte de ellas, son impulsadas y sostenidas por el poder político y económico, para favorecer sus grupos de apoyo social”(p. 42).

Por lo que se puede observar, nada nuevo e innovador se introduce en la política salteña.

Estas definiciones y otras más que pueden surgir del análisis del Decreto sirven para contextualizar el sentido impuesto a las políticas públicas del gobierno, destacando además que desde 1983 hasta la actualidad, salvo el período de 1991-95, los gobernadores se identificaron con un mismo signo político (Justicialismo), lo que supone una continuidad en las orientaciones.

La dimensión, importancia y gravedad de las acciones políticas inspiradas en esta filosofía social, cobra su verdadera dimensión si se las considera como la respuesta del poder político a las condiciones de vida vigentes en la sociedad. En este caso

“Salta es una de las ocho provincias más grandes del país por su peso poblacional y es parte de una de las regiones más pobres en términos socio-económicos. El Índice de Desarrollo Humano (0759 frente a 078 de la media nacional, año 2000) la posiciona entre las cinco más desfavorecidas. A su vez el 30% de sus habitantes vive en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (2001) y el ingreso per cápita es el cuarto más bajo en todas las jurisdicciones (\$3548. Año 2000). Este panorama de pobreza se ve agravado por las desigualdades en el interior de la sociedad provincial”³⁹ (Llinas, 2003:3).

Estos datos ponen en evidencia las condiciones sociales existentes al iniciar el siglo XXI, destacándose que en la ciudad capital el índice de indigencia es del 32,1% (2002), lo que la sitúa en el quinto

lugar sobre 29 conglomerados urbanos en la Encuesta Permanente de Hogares y el séptimo de mayor población pobre (66% Año 2002) (*idem*).

La realidad social que queda reflejada en la lectura de estos datos, muestra de manera clara los efectos sociales producidos con la aplicación de las políticas neoliberales, sin embargo muchos dirigentes que impulsaron y apoyaron esas políticas no reconocen la magnitud del daño causado a la sociedad y siguen sosteniendo (como lo explicita la tercera perspectiva de análisis, con la que empezamos este trabajo) que todavía es necesario terminar con la tarea.

La reforma educativa salteña fue una de las primeras en tratar de mostrarse como modelo y en ese sentido, la política oficial se estructuró a partir de un sistema de difusión que ponía énfasis en ciertos datos, ocultando aquellos que podían dejar en evidencia el verdadero rostro de la ausencia de políticas sociales de contenido universal y solidario. El cumplimiento de 180 días de clase se convirtió en el objetivo más difundido por las autoridades, ya que permitía, en el interjuego mediático, aparecer al lado de sociedades más desarrolladas; mientras tanto los índices de repitencia o de abandono mostraban la otra realidad. Estos problemas se agudizan en el interior de la Provincia y según una investigación en curso¹⁰ la repitencia y el abandono, alcanzan en algunas regiones índices alarmantes.

A título de ejemplo la tasa de repitencia en la Provincia es de 8,5 para la EGB1; 4,9 para la EGB2 y 6,6 para la EGB3.

Una muestra de la distribución de repitencia para EGB1

	1er año	2do año	3er año
Anta	13,78	11,69	7,99 ⁽¹¹⁾
Cachi	19,31	11,84	9,31 ⁽¹²⁾
Capital	7,74	5,35	4,75
Santa Victoria	21,62	10,39	12,50

La tasa de abandono es de 4,7% en EGB1; 4,2% en EGB2 y 7,2% en EGB3 y en algunos Departamentos las cifras totales son muy altas: La Poma: 57,23%; General San Martín 15,36%; Rivadavia 23,37%. La cobertura educativa en la Provincia muestra que entre los niños en edad de escolarización obligatoria que nunca asistió o no asiste pero asistió, el índice es de 5,4%.

Las diferencias más grandes en todos los índices ratifican las profundas desigualdades entre las zonas urbanas y rurales, lo que deja en evidencia la continuidad de históricas diferencias sociales.

Mientras los discursos políticos que se refieren a la educación hacen permanentes apelaciones a la “sociedad del conocimiento”, “globalización” y el impacto o la importancia de las “nuevas tecnologías”, las políticas concretas no avanzaron todavía en la solución de los antiguos problemas estructurales.

El discurso exitista que utilizó el gobierno nacional en la década de los 90, también fue utilizado en la Provincia. En octubre del 2001, el diario local tituló con motivo del Operativo de Evaluación de Calidad “Los niños salteños son los mejores alumnos en el NOA”. Según el entonces Ministro de Educación, Contador Juan José Fernández esto es “fruto de un proceso continuo y sistemático y la cultura de trabajo instalada en los alumnos y docentes”¹³.

Sin embargo otros datos que ayudan a conocer y evaluar lo que pasó en la educación salteña, nos muestran¹⁴ que mientras en la educación pública, la cantidad de estudiantes aumentó de 265.857 en 1996 a 321.831 en 2002, la cantidad de establecimientos no aumentó. La cantidad de docentes varió en este período, de 12.360 a 13.588 y las horas cátedras de 94.356 a 113.929, lo que en una primera lectura muestra una sobrecarga de trabajo docente y no un aumento de personal. La Educación privada, según esta información no varió significativamente, como para compensar el limitado crecimiento de la educación pública, aún cuando la legislación la favorece ampliamente.

Finalmente, es necesario destacar que el gobierno intentó poner en marcha un proyecto de Escuelas Autogestionadas, las que tenían un “parecido de familia” con las escuelas “Charter” norteamericanas, sin embargo no pudieron implementarse (salvo como experiencia piloto) debido, por un lado, a las condiciones sociales que dificultaron la conformación de las comisiones responsables, como también por la resistencia de directivos y docentes para implementarlas.

Conclusiones

Más que pensar en concluir este análisis, lo ofrecido pretendió señalar algunas cuestiones que son motivo de investigación en el presente. Las políticas sociales de contenido neoconservador-neoliberal, han profundizado los problemas de la educación argentina, sumando a los problemas propios de las transformaciones en los conocimientos y en los métodos para aprehenderlos, aquellos derivados de la crisis social que afecta tanto a los docentes como a los estudiantes y su contexto.

El gobierno de Salta demostró con sus acciones estar más interesado en mostrar números que satisfagan a los economistas de moda, que encarar con seriedad las soluciones de fondo. Como nos señala un autor

“la provincia de Salta, con Romero como Gobernador, también siguió un camino de construcción de poder a través de procesos de reforma del Estado que involucraron importantes cambios en educación. ... la vocación del gobierno por ahorrar recursos llevó a la lógica política a imponer un reordenamiento del presupuesto educativo a partir de una reforma administrativa que dio la oportunidad al gobierno de publicitar como hecho positivo el comandar la

provincia que menos recursos asignaba al sistema educativo”
(Rivas, 2004:90) (sobremarcado nuestro).

Todo lo expresado, nos autoriza a retornar a las primeras líneas del trabajo y releer las tres posturas que analizaban la reforma educativa de los '90. Es evidente que la educación argentina hace muchas décadas que sufrió embates que la llevaron a una profunda crisis. La “noche de los bastones largos” en el '66 reavivó las ansias persecutorias de los gobiernos autoritarios. La dictadura del '76 fue mucho más represiva y sangrienta. Sin embargo, por razones que no vamos a desarrollar aquí, los gobiernos democráticos no le dieron a la educación la importancia que tenía en los discursos de campaña o en las plataformas políticas. Si bien conocemos los profundos daños causados en las últimas décadas a nuestra sociedad en aspectos generales y fundamentales, aquellos que afectaron a la cultura y la educación, quizás todavía no han sido evaluados en su verdadera dimensión. Las políticas neoliberales, con su carga discursiva enaltecedora de la post-modernidad y la globalización han postergado nuevamente por una década, la búsqueda de verdaderas soluciones. Los datos, algunos de los cuales hemos mostrado, reflejan las condiciones concretas en la que se desarrolla la tarea educativa y por lo tanto no nos permiten considerar que quienes piensan que la Reforma está inconclusa, tengan nuestras mismas expectativas.

Las reformas en la educación no darán resultado mientras se la considere desde la lógica económica. La educación no es un “gasto”, tampoco debe ser considerada una “inversión”. La educación es una necesidad de las personas, porque les permite y facilita la interacción “en y con el mundo” que le sirve de contexto y es también una necesidad de la sociedad, porque su generalización ayudaría a superar algunos de los problemas que sufren hoy nuestras comunidades.

La “lógica del mercado” ha demostrado ser una opción que, en nuestros países, profundiza las desigualdades en educación. Es necesario recuperar el papel central del Estado como responsable principal de la educación, so pena de tener que lamentar, en el mediano plazo, la constatación de otras “ décadas perdidas”.

Resumen La sanción de la Ley Federal de Educación puso

en marcha un proceso que generó cambios profundos en el sistema educativo argentino. La transferencia de responsabilidades desde la Nación a las provincias sobre las características, dimensiones y funcionamiento de las instituciones educativas en los diferentes niveles es una nueva realidad en la educación argentina. En Salta, el Decreto No. 53 (de fundamentos), emitido al asumir el Gobernador Juan Carlos Romero en diciembre de 1995, señaló con claridad los principios que orientarían sus propuestas políticas. Los resultados ponen en evidencia como, en lugar de aportar soluciones, las políticas neoliberales profundizaron las desigualdades sociales.

Abstract The Federal Education Law started a process that

made deep changes in the argentinian education system. The transfer of responsibilities from the national government to the state governments on the characteristics, dimensions and functioning of the educational institutions at the various levels is a new reality in Argentina's education.

In Salta, Governor Juan Carlos Romero passed a Decree (No. 53) as soon as he was in office (december 1995), which gave clear political signs on the principles that would orient his proposals. The results show that, instead of offering solutions, his neoliberal policies deepened social inequalities.

Palabras clave

Política Educacional; Reforma Educativa; Reforma Educativa en Salta.

Key Words

Educational Policies; Educational Reform; Education Reform in Salta.

NOTAS

1. ...”contra sofismas y dictaduras de quienes, paradójicamente se llaman liberales, decimos la verdad. El peor mal es el liberalismo, que invocando una libertad, no deja ejercer otras libertades”. J. D. Perón. Diciembre 1944.
2. Un análisis sobre la “metamorfosis” del ideario peronista durante el Menemismo puede ser consultada en BIANCHETTI, G. (1994).
3. El clientelismo político es bien analizado en “Votos, chapas y fideos. Clientelismo político y ayuda social” de Pablo Torres.
4. Un ejemplo fueron los ATN (Aportes del Tesoro Nacional) que eran distribuidos discrecionalmente a Provincias o Municipios, desde el Ministerio del Interior.
5. Publicado en el Boletín Oficial Nro 14.814 del 14 de diciembre de 1995.
6. El sobremarcado en negritas que aparecerá en las citas siguientes es nuestro.
7. Un análisis referido a las políticas nacionales cfr. BIANCHETTI, G. (op.cit)
8. En relación con los cambios operados en las sociedades europeas, es abundante la bibliografía de análisis donde se destacan las obras de Jean-Paul Fitoussi y Pierre Rosanvallón, los desarrollos sobre la “Tercera Vía” de Giddens o los últimos aportes de Beck o Gosta Esping Andersen.
9. Paola Llinás Proyecto “Las Provincias Educativas”. Provincia de Salta. CIPPEC .Versión Preliminar. Junio 2003. El trabajo comparado de las 24 jurisdicciones fue publicado por RIVAS, A (2004)
10. Ver: Yudi J., Morello J., Costilla,M “Las condiciones sociales de la niñez, la adolescencia y la juventud en la Provincia de Salta”.
11. En esta región se produjo el “boom” de la soja.
12. De este Departamento es oriundo el Vicegobernador Walter Wayar.
13. Diario el Tribuno 6 de octubre del 2001.
14. Datos de la página www.me.gob.ar

BIBLIOGRAFÍA

- ALMANDOZ, M.R. (2005) “*La lógica de las decisiones políticas en educación*”. En FRIGERIO/DIKER (Comps.) **Educar ese acto político**. Del estante, Buenos Aires.
- BIANCHETTI, G. (1994) “*Una metamorfosis doctrinaria: los fundamentos neoliberales de la política educativa actual*”. En **Revista Argentina de Educación**. Nro 21, AGCE, Buenos Aires.
- BUSTELO GRAFIGNA, E. (1995) “*El abrazo*”. En **Revista Enoicos** Nro. 9, UBA, Buenos Aires.
- CORBACHO; TEJERINA y otros (2002) **¿Tonalidades populistas en la política salteña?: el gobierno de Roberto Romero. 1983-87**. Año 1, Vol 1, Universidad Nacional de Salta, Salta.
- DOCTRINA PERONISTA (1971) Publicado por Ediciones del pueblo, Buenos Aires.
- FRIEDMAN, M. y R. (1980) **Libertad de elegir**. Grijalbo, Barcelona.
- NOVARO, M. (1995) “*Menemismo y Peronismo. Viejo y nuevo Populismo*”. En SIDÍCARO/MAYER (Comps.) **Política y Sociedad en los años del Menemismo**. Oficina de Publicaciones, UBA, Buenos Aires.
- PORTELLI, H. (1997) **Gramsci y el Bloque histórico**. Siglo XXI, México.
- RIVAS, A. (2004) **Gobernar la Educación**. Granica, Buenos Aires.
- SEBRELLI, J. J. (1983) **Los deseos imaginarios del peronismo**. Legasa, Buenos Aires.

- TEDESCO, J. C. (Comp.) (2005) “*Los nuevos temas de la `agenda` de la transformacion educativa en la Argentina*”. En **¿Cómo superar la desigualdad y fragmentación del sistema educativo argentino?** IPE-UNESCO. MECYT, Buenos Aires.
- TORRES, P. (2002) **Votos, chapas y fideos**. Editorial de la Campana, Buenos Aires.
- YANNUZZI, M.A. (1995) **La modernización conservadora. El peronismo de los 90**. Fundación Ross, Buenos Aires.
- YUDI, J.; MORELLO, J.; COSTILLA, M. **Las condiciones sociales de la niñez, la adolescencia y la juventud en la Provincia de Salta**. Informe de Avance, Maestría en Políticas Sociales, UNSa.