



Informe de Investigación N° 4

Entre la “agencia de evaluación” y la “gerencia de recursos humanos”. El perfil del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación durante la gestión de Esteban Bullrich (2015-2017)

Resumen Ejecutivo

Por Manuel Becerra

Noviembre 2017

I- La organización del sistema educativo

- Tal como está organizado el sistema educativo argentino el Ministerio de Educación de la Nación es el más “político” y menos “gestor” de todas las carteras educativas del país. Al no tener escuelas a cargo, su estructura puede ser rápidamente redefinida a partir de la reconfiguración de su burocracia relativamente reducida, en función de los objetivos que se plantee cada gobierno nacional.
- Para 2010, la matrícula educativa nacional –esto es, los alumnos inscriptos– en todos los niveles educativos estaban repartidos en un 74,3% en establecimientos de gestión estatal y un 25,7% en establecimientos de gestión privada. Estos dos subsistemas coexisten regulados por el Estado aunque con normativas diferenciadas que propician un mayor dinamismo para las instituciones privadas. Con una fuerte movilidad de la mano de obra docente entre ambos subsistemas,

no se puede hablar de una diferencia clara y competencia frontal, sino de una fuerte imbricación.

II- El perfil de los funcionarios

- El perfil profesional y la trayectoria previa de Esteban Bullrich lo muestran sin ningún tipo de experiencia en la gestión educativa, actividad docente y académica vinculada a este campo, hasta su nombramiento como Ministro de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en 2010. Aun así, la administración de un sistema educativo jurisdiccional es cualitativamente diferente del nacional, en tanto este último carece de escuelas y docentes a cargo.
- Por otro lado, se puede observar en el recorrido de Bullrich una marcada cercanía con ámbitos corporativos y empresariales –y una trayectoria comprobable en este ámbito–, además de fuerte afinidad con los sectores más conservadores de la Iglesia Católica y los intereses del Departamento de Estado de los Estados Unidos para la región.
- El resto de los funcionarios de segundas y terceras líneas analizados muestran perfiles heterogéneos. Se observa un predominio masculino (12 varones y 5 mujeres), con un promedio de edad de 48 años.
- Respecto de su procedencia geográfica, con excepción de Cantard, MacAllister y Mesones, todos desarrollaron actividades previas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o en la Provincia de Buenos Aires. Dos funcionarios, Christie Newbery y Sánchez Zinny, tienen un recorrido profesional en el exterior.
- Las trayectorias académicas muestran a 7 funcionarios (Duro, Cantard, Marías, Ravaglia, Christie Newbery, Tavela y Veleda) con títulos de grado en instituciones públicas, y 6 (Bullrich, Gulmanelli, Cugliandolo, Sánchez Zinny, Ghillione y Moccagatta). No se encontraron datos sobre estudios de grado para Lacroze, MacAllister y Mesones. De las carreras de grado y posgrado, sólo 7 de los 17 funcionarios analizados cursaron estudios vinculados a la educación y al deporte (Gulmanelli, Duro, Ravaglia, Cugliandolo, Veleda, Ghillione y Moccagatta). Finalmente, sólo 6 tienen experiencia docente en algún nivel (Duro, Cantard, Ravaglia, Tavela, Veleda y Ghillione).
- El panorama de las trayectorias profesionales es más complejo: Si contamos la gestión ministerial y universitaria como parte de las áreas educativas, podemos deducir que Bullrich, Gulmanelli, Miguel, Duro, Cantard, Marías, Ravaglia, Cugliandolo, Tavela, Veleda, Ghillione y Mesones poseen experiencia en este sentido. Sin embargo, las trayectorias son variadas: Bullrich, Marías, Miguel y Mesones sólo se vincularon con el sistema educativo cuando pasaron a tener cargos en el Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, o desde ámbitos de capacitación (Cugliandolo) o participación social (Ghillione), de la política y docencia universitaria (Cantard, Tavela) y en sólo tres casos desde el ámbito académico o de investigación (Duro, Cugliandolo y Veleda). Gulmanelli y Ravaglia tenían experiencias previas en escuelas de gestión estatal o privada, y

en el caso específico de Ravaglia un recorrido gremial. De esto se deriva que, si bien en alguna parte de sus recorridos profesionales la mayoría de los funcionarios analizados pasaron por el área educativa, sólo tres de ellos poseen calificaciones técnicas relevantes, mientras que el resto tiene un perfil heterogéneo. Por su parte, Orlando Moccagatta posee una extensa trayectoria relacionada con el deporte de alto rendimiento. Por otro lado, MacAllister, Lacroze, Christie Newbery no tienen absolutamente ninguna experiencia dentro del sistema educativo o la gestión pública deportiva previa, y Sánchez Zinny está estrechamente ligado al mundo empresarial dedicado a los servicios educativos. Finalmente, seis funcionarios (Bullrich, Miguel, Lacroze, Christie Newbery, Sánchez Zinny y Ghillione) poseen una fuerte experiencia vinculada al mundo empresarial ya sea como propietarios o gerentes de emprendimientos varios, en algunos casos (Bullrich, Lacroze, Christie Newbery) en ámbitos completamente distanciados del ámbito educativo.

- Dentro de las trayectorias de los cuadros “técnicos” del Ministerio de Educación y Deportes encontramos que los tres identificados –Duro, Veleda, Cugliandolo– provienen de instituciones privadas (Universidad de San Andrés, Universidad Torcuato Di Tella) o de *think tanks* como el CIPPEC. Esto marca una diferencia con la gestión kirchnerista, en la que buena parte de sus cuadros técnicos habían desarrollado sus recorridos académicos en la Universidad de Buenos Aires, de La Plata y tenían a FLaCSO como *think tank* preponderante.
- Dos altos funcionarios –el propio Ministro y Maximiliano Gulmanelli– poseen estrechos vínculos con la Iglesia Católica a través de diversas fundaciones y agrupaciones internas: Fundación Fragua, Legionarios de Cristo, Opus Dei, Fundación Felices los Niños, Red Luján.
- En cuanto a la trayectoria política, la información disponible es limitada. Los casos relevados pertenecen a la UCR (Tavela, Cantard) y el PRO (Bullrich, MacAllister, Miguel, Gulmanelli, Marías, Mesones), aunque en forma heterogénea: varios de ellos provienen o tributan a espacios diferentes. En ese sentido, parece responder a la conformación del frente de conducción Cambiemos.

Se puede afirmar que la composición del Ministerio de Educación y Deportes ha privilegiado la extracción política en su conformación, dejando en un segundo plano la idoneidad técnica de sus funcionarios. Si bien esto no debería ser una desventaja a priori, la experiencia en la gestión educativa jurisdiccional –en el caso del gabinete de Bullrich, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– es cualitativamente diferente de la gestión nacional, en función de la ya descrita estructura del sistema educativo argentino. La escasez de cuadros técnicos formados, de esta manera, deja libradas al devenir de la experiencia de la propia gestión la capacidad de dar respuestas a los emergentes. Por otra parte, la presencia de personas vinculadas a la Iglesia Católica y al mundo empresarial-corporativo se condice con el enfoque que el PRO le dio a su gestión educativa en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante la jefatura de gobierno de Mauricio



Macri. La incorporación de Oscar Ghillione a la planta, finalmente, deja expuesto el interés, dentro de las políticas públicas del macrismo, de tender hacia una tercerización de los servicios educativos. Este punto será abordado más adelante.

III- Las políticas públicas

- A lo largo de 2016 se produjeron diferentes tandas de desvinculaciones en el Ministerio desarticulando programas y reparticiones enteras. Las precarias condiciones de contratación que afectaban a los agentes despedidos –que habían ingresado durante el kirchnerismo– facilitaron estos mecanismos. Finalmente, buena parte de los despidos fueron cubiertos por “tropa propia” de empleados designados por la nueva gestión.
- En la Secretaría de Evaluación se designó a Elena Duro, un cuadro técnico altamente calificado sin vinculación partidaria o profesional con el resto de los funcionarios, lo que marca la pauta de la importancia que se busca imprimirle a esta área dentro del Ministerio de Educación de la Nación. Así, a pesar de deshacerse de muchas de las funciones que había tenido durante el kirchnerismo, se buscó conservar y reforzar la política ligada a la evaluación del sistema.
- A fines de 2016 se comunicaron los resultados de las Pruebas PISA 2015 –realizadas bajo la gestión kirchnerista–, en los que Argentina había quedado excluida del ranking general por supuestos vicios en el muestreo, lo que generó un escándalo mediático.
- El Operativo Aprender, realizado en octubre de 2016, tuvo una cobertura del 68,7% –muy baja como para tomarlo de referencia para políticas públicas–, y a pesar de esto fue utilizado en el marco de las tensiones paritarias como estrategia mediática, desde el gobierno, de responsabilización a los docentes por los “bajos resultados”. El conflicto paritario, la elaboración previa del “Plan Maestr@” que se presentó como iniciativa en ese contexto y como respuesta a los “bajos resultados” del Operativo Aprender parecen ser parte de una estrategia fijada previamente con fines exclusivamente políticos para enfrentar al gremio docente.
- La importancia dada a las Pruebas PISA por el macrismo y las referencias a parámetros globales para pensar las políticas educativas ponen en tensión la propia soberanía educativa: se uniforman las demandas sobre los sistemas educativos de todo el mundo a parámetros relativamente homogéneos sin atender a las necesidades que tiene cada país respecto de sus escuelas ni las condiciones sociales, culturales, económicas y políticas de cada país.
- El enfoque que se desprende no sólo de las declaraciones de Esteban Bullrich sino también de sus políticas públicas está fuertemente emparentado a la llamada “Teoría del Capital Humano”, que sostiene que la educación sólo debe dedicarse al entrenamiento de la mano de obra del futuro, prescindiendo



de abordar cuestiones políticas, culturales y sociales. La quintaesencia de esta concepción la pueden marcar las declaraciones del Ministro al presentarse frente a empresarios de la Unión Industrial Argentina como “gerente de recursos humanos”.

- Se produjo una serie de anuncios sobre transformaciones radicales del sistema educativo: el “Compromiso por la Educación”, el “Plan Maestr@” y la “Secundaria 2030”. Estos, más que plantear políticas públicas con recursos técnicos y financieros para su ejecución, parecieron más bien buscar un efecto mediático por parte del gobierno para tomar la iniciativa frente a diferentes coyunturas políticas –relanzando la gestión o disputando sentidos en medio del conflicto paritario 2017–.
- El “Compromiso por la educación” abrió una “convocatoria ciudadana” para que la sociedad civil tomara parte del debate en función de determinados ejes de análisis.
- El “Plan Maestr@” es un plan de metas con el objetivo de ser discutido en el Congreso Nacional. En rigor, sólo presenta un listado de objetivos bienintencionados sin especificar recursos, modalidades y responsabilidades de los Estados nacional y jurisdiccionales para su consecución.
- La “Secundaria 2030” retoma diagnósticos que circulan con bastante consenso en el ámbito educativo acerca de la obsolescencia de la estructura actual del nivel medio. Así, se anuncia una batería de políticas públicas –reorganización de las materias en “áreas” de conocimiento, eliminación del régimen conocido como “profesores-taxi” y eliminación de la repitencia– que, en rigor, ya figuran en normativa vigente y promulgada durante el kirchnerismo – resoluciones 84 y 93 de 2009 del Consejo Federal de Educación– y deberían estar en proceso de implementación desde entonces.
- En síntesis, en lo referido a los anuncios efectuados sobre transformaciones radicales del sistema educativo, la Alianza Cambiemos no aporta novedades, sino que se limita a relanzar normas vigentes y recomendaciones de organismos internacionales que datan de tiempo atrás. Es comprensible: el gabinete educativo cuenta con muy pocos cuadros técnicos que le permitan organizar propuestas originales de propio cuño. Hay, entonces, continuidades con el kirchnerismo en este sentido.
- Se redujeron y reformularon significativamente los programas socioeducativos que habían tenido un importante protagonismo durante la gestión kirchnerista. Así, se transfirió a las provincias la decisión sobre la continuidad de las diferentes líneas de acción, teniendo éstas que aportar los referentes técnicos y territoriales casi sin asesoramiento desde el Ministerio de Educación de la Nación. Esto sumó, a su vez, tensiones entre los ministerios jurisdiccionales y el nacional.
- Las políticas socioeducativas de la gestión Bullrich se circunscriben a cuatro líneas de acción: “La escuela sale del aula” parte del concepto de “jornada



extendida”, proponiendo actividades extracurriculares deportivas, artísticas y científicas que los alumnos pueden desarrollar fuera del horario escolar. No cuenta, sin embargo, con un cálculo sobre la infraestructura necesaria ni es propuesta a los docentes de cada escuela, de manera que cada jurisdicción debe gestionar los recursos humanos para llevarlo adelante y sus espacios físicos.

- “Asistiré” busca la reinserción dentro del sistema de adolescentes entre 12 y 20 años que se encuentren en situación de vulnerabilidad social y hayan abandonado sus estudios. Fue presentado en marzo de 2017 y actualmente sólo se implementa en algunos distritos del conurbano bonaerense.
- “Acompañamiento a las trayectorias escolares”: apunta a reforzar el rol del tutor pedagógico –ya existente– para acompañar las trayectorias de los alumnos en la escuela. Aunque se anuncia que está en proceso de implementación en Tucumán, Salta, Jujuy, Santiago del Estero, Catamarca y Buenos Aires desde abril de 2017, no parece haber habido avances significativos en su implementación.
- “Educación inclusiva”: según el portal del Ministerio de Educación de la Nación, las temáticas a atender con este programa son “promoción de la convivencia escolar”, “inclusión de alumnos con discapacidad”, “prevención de adicciones”, “mediación escolar” y “derechos de la niñez y la adolescencia”, su marco de creación refiere a la resolución 311/16 del Consejo Federal de Educación y sus anexos, pero esa norma sólo hace referencia a los lineamientos destinados a la inclusión educativa de alumnos con discapacidades. También se desconocen los impactos de su implementación.
- “Escuelas faro”: el objetivo de este programa es realizar intervenciones significativas en las escuelas que obtuvieron peores resultados en el Operativo Aprender 2016. A partir de allí, y en función de lograr las metas esperadas con esa intervención, poner a estos establecimientos como “Faro” del resto del sistema. Sin embargo, hasta el momento su implementación ha sido nula, no ha habido explicaciones a los ministerios provinciales acerca de las modalidades de esas intervenciones, ni las escuelas involucradas, como tampoco cuál sería la responsabilidad técnica del Estado nacional ni de los provinciales.
- A fines de 2016 el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación registraba una subejecución presupuestaria de 12.100 millones de pesos, sobre líneas sensibles como el Programa de Fortalecimiento Edificio de Jardines de Infantes (con un 0% de ejecución a ese momento), el Programa de Mejoramiento de la Calidad Educativa (4.08% ejecutado), el Programa de Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica (15.02% ejecutado), o el Fondo Nacional del Incentivo Docente y Compensaciones Salariales (subejecución de más de 1735 millones de pesos). Nuevamente, estos son datos al 26 de diciembre de 2016. Para marzo de 2017, las cifras del ejercicio



2016 mostraban una ejecución superior al 95% y al momento de redacción de este informe superan el 99%.

- Hacia fines del mes de julio de 2017 el presupuesto asignado al Ministerio de Educación y Deportes de la Nación mostraba una ejecución total del 55,55%. Sin embargo, según la Campaña Argentina por el Derecho a la Educación, ajustado por inflación, el presupuesto 2017 es un 7% inferior al de 2016, mientras que en 2017 el Estado nacional destina casi el doble del presupuesto asignado a pagos de la deuda pública, en relación a lo asignado al área educativa. En febrero de 2017 se ejecutó la desaparición de las direcciones nacionales de niveles (inicial, primario, secundario, jóvenes y adultos) y modalidades (rural, artística, especial, contextos de encierro, domiciliaria y hospitalaria, intercultural bilingüe), que replicaban las estructuras de los ministerios provinciales. De esta manera, el Ministerio pierde sus funciones específicas transformándose apenas en una secretaría de evaluación del sistema que sostiene algunos programas socioeducativos aislados, y firma convenios con organizaciones internacionales y corporaciones privadas educativas.
- La desaparición de los niveles y modalidades abre nuevos frentes de potencial conflicto con las provincias: La pérdida de estas referencias en el ámbito nacional le implica a cada Estado parte la consecuente reestructuración de sus funciones y el reordenamiento de su propia burocracia, abriendo la posibilidad de demoras y obstáculos en la gestión.
- En enero de 2017 los sindicatos con personería nacional comenzaron a reclamar lo establecido por la Ley de Financiamiento Educativo y el decreto 457/2007, que ordena la convocatoria a una comisión para establecer pautas salariales, entre otras. El gobierno nacional nunca hizo lugar a este pedido, trasladando el conflicto a las jurisdicciones y abriendo un escenario de fuerte tensión y violencia mediática con el sindicalismo docente. Hubo paros nacionales y movilizaciones multitudinarias durante los meses de marzo y abril y, al momento de la redacción de este informe, el Estado nacional seguía incumpliendo la Ley de Financiamiento Educativo, dejando en manos de cada provincia la resolución de las negociaciones paritarias.
- La estrategia mediática de enfrentamiento con los sindicatos docentes incluyó la convocatoria, en la Provincia de Buenos Aires –eje designado del conflicto nacional, ubicando a María Eugenia Vidal y Roberto Baradel como los contendientes y presentando el conflicto como una “lucha contra las mafias” que emprendía el gobierno contra los sindicatos– a “voluntarios” sin ninguna autorización ni trayectoria docente o educativa para cubrir a los maestros en paro, y el ataque aparentemente organizado de “trolls” –usuarios creados ad hoc– que atacaban a los docentes y a los perfiles que los defendían en las redes sociales.
- La convocatoria a voluntarios fue canalizada a través del portal educativo de la Provincia de Buenos Aires, lo que puede permitir el uso de esos datos,



mediante su geolocalización, para el diseño de estrategias personalizadas de proselitismo, línea paradigmática de comunicación política del macrismo.

- De esta manera, un asunto tan crítico como los conflictos salariales docentes parecen quedar supeditados a las necesidades narrativas del gobierno en cada coyuntura, como si estuviera más atento a los *focus groups* que a la resolución de un conflicto político y presupuestario real con consecuencias concretas.

IV- La reconfiguración de los actores del sistema educativo

- Congreso Nacional: Según el artículo 75 inciso 19, es potestad del Poder Legislativo Nacional “sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales”. Esto significa que toda transformación estructural del sistema educativo debe emerger de una ley fruto del consenso entre las diferentes fuerzas políticas y representantes de todas las provincias.
- Consejo Federal de Educación: El CFE se reúne una vez por mes, nucleando a los 24 ministros de educación provinciales y al Ministro de Educación de la Nación. Es el órgano por que debe aprobar los aspectos más importantes a nivel pedagógico, como la estructura del sistema, los contenidos mínimos que deben impartirse en todo el país obligatoriamente. Coordina los aspectos más importantes del sistema educativo nacional para dar cumplimiento a las leyes vigentes. En términos reales, en este ámbito pueden introducirse las tensiones que afecten a una o más provincias respecto del manejo del Estado central, o bien funcionar simplemente como “escribanía” de acuerdos informales que se cursan por otros canales y que pueden ser ajenos a la problemática educativa.
- Sindicatos con personería jurídica nacional: Son la CTERA (Central de Trabajadores de la Educación de la República Argentina), UDA (Unión de Docentes Argentinos), SAdoP (Sindicato Argentino de Docentes Privados), AMET (Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica) y CEA (Confederación de Educadores Argentinos). Aunque perdieron fuerza a partir de la federalización y descentralización del sistema durante la década del 90, estos nucleamientos son los que están habilitados por distintas leyes que estructuran el sistema para ser la “voz docente” en determinadas instancias de negociación. En términos reales, los sindicatos docentes han aportado desde 1983 cuadros técnicos e intelectuales a las gestiones educativas, con diferente intensidad de acuerdo al proyecto político de cada momento. La única funcionaria con experiencia sindical dentro de la Alianza Cambiemos, no obstante, es Ana María Ravaglia, quien militó en un sindicato relativamente pequeño de la Ciudad de Buenos Aires.
- Iglesia Católica: Fue cobrando cada vez más protagonismo dentro del sistema educativo argentino a partir de la segunda mitad de siglo XX, y en cierto sentido compite con y reclama subsidios del Estado. De esta manera, a la vez que maneja buena parte de la educación privada en Argentina, compitiendo por la matrícula con el subsistema de gestión estatal, reclama subsidios al Estado para sostener esas mismas escuelas, recursos fiscales que son retirados de la educación pública.

- Organismos Internacionales: Instituciones como la OCDE, el BID, o el Banco Mundial, entre las corporaciones financieras, y UNICEF, UNESCO y la OEI entre las instituciones no financieras, son algunas de las agencias internacionales de mayor relevancia sobre las políticas educativas de nuestro país. Proveen líneas de crédito para el desarrollo de diferentes aspectos del sistema –que pueden ir desde infraestructura, desarrollo curricular o programas de becas– e incentivos a investigaciones que aportan saber técnico. Como contrapartida, promueven recomendaciones que inciden sobre la política educativa, en función de sus objetivos. Durante la gestión de la Alianza Cambiemos, la OCDE aparece como una de las agencias más relevantes y alineadas con el marco educativo general del gobierno. Así, las pruebas PISA se transforman prácticamente en el eje alrededor del cual giran las posturas más visibles de los funcionarios gubernamentales sobre la educación.
- Organizaciones No Gubernamentales (ONG): Son un actor de presencia creciente a partir de la actual gestión. Proveen mano de obra no calificada –voluntarios sin título docente– para su ingreso al aula como mano de obra “fresca” y “entusiasmada” que busca contrastar con los docentes profesionales “cansados” y “desmotivados”. De esta manera, se contribuye no sólo a desprestigiar el trabajo docente profesional, sino también, en un hipotético largo plazo, a reducir la carga presupuestaria salarial: los estipendios que reciben los voluntarios son aportados por los contribuyentes a las ONG, que suelen ser empresas adheridas a diferentes estrategias de “Responsabilidad Social Empresaria”. Otra línea de acción donde operan las ONG es en el mercado de la formación continua docente, donde ofrecen cursos de capacitación, dejando de lado a docentes en ejercicio y profesionales de la educación que podrían ocupar estos espacios, a quienes la Alianza Cambiemos ha preferido restar protagonismo. Finalmente, estas entidades también tienen un papel central en el programa “La escuela sale del aula”, que se reseñó más arriba. La presencia de actores como éste, en combinación con el subsistema de gestión privada, le permiten al Estado tercerizar la gestión educativa y sus dinámicas más complejas, como por ejemplo las tensiones entre trabajadores de la educación y empleadores o entre las familias y los docentes y la escuela.
- Corporaciones educativas privadas: Son otra de las novedades que parece introducir el macrismo en el sistema educativo argentino. Este tipo de consorcios educativos se presentan, según Adriana Puiggrós, “con valores ‘altruistas y filantrópicos’, lo que puede traducirse en una ideología de la beneficencia que aporta enormes réditos económicos permite evadir impuestos en muchos países”. Como se manifestó anteriormente, se observa un avance de un marco de mercantilización del sistema educativo que combina un Estado permisivo, tercerizador de las tensiones que la propia gestión del sistema genera, y organizaciones que funcionan como “canal de ingreso” de empresas con fines de lucro que, por ese medio, pueden desgravar –o directamente evadir– obligaciones impositivas bajo el antifaz del compromiso social.

- Consorcios corporativo-académicos: En mayo de 2017 fue presentado el Observatorio Argentinos por la Educación, conformado a partir de los aportes de titulares de importantes empresas de capital nacional. Asimismo, su mesa de trabajo está integrada por investigadores de la Universidad Católica Argentina, la Universidad Torcuato Di Tella, la Universidad de San Andrés, Guillermo Jaim Etcheverry –ex rector de la Universidad de Buenos Aires, y Juan José Llach, ex Ministro de Educación de la Nación durante la presidencia de Fernando de la Rúa. La delegación en este Observatorio de funciones de evaluación, financiado por empresas locales, corrobora la hipótesis de que la actual gestión educativa se enmarca claramente en la ya mencionada Teoría del Capital Humano.

V- Conclusiones

¿Cómo se relacionan los perfiles de los funcionarios, las políticas públicas y los reacomodamientos que se produjeron en las relaciones de fuerzas entre los diferentes actores del sistema educativo argentino durante la gestión del ministro Esteban Bullrich? ¿Estamos en presencia de una “refundación” de la gestión educativa? El Ministerio ¿se consolida principalmente como una gran agencia de evaluación educativa o apunta directamente a convertirse en la “gerencia de Recursos Humanos” del país?

Existe una coherencia general entre los perfiles de los funcionarios, los discursos en los que enmarcan su accionar, las políticas públicas derivadas de ellos y los actores del sistema que se han elegido privilegiar por sobre otros. Esta coherencia anida en un funcionariado ligado a los intereses del capital privado no educativo, con trayectorias sólidas en esos ámbitos. Estos vínculos de sociabilidad podrían emparentar su mirada político-educativa anclándose más en los intereses empresarios sobre el sistema educativo que en una mirada integral y más político-social del mismo. Por otra parte, los perfiles analizados también muestran la fuerte incidencia de vínculos con empresas y organismos que lucran con los sistemas educativos, como la OCDE –vendiendo el derecho a ejecutar los operativos de las pruebas PISA–, emprendimientos que buscan contratos con el Estado –como en el caso de Sánchez Zinny o María de las Mercedes Miguel– u ONG que ingresan al sistema menos como “rueda de auxilio” especializadas que como reemplazo y abaratamiento de los recursos existentes. Con los convenios firmados con el Observatorio Argentinos por la Educación, la ligazón Ministerio de Educación-Empresas privadas se completa: estas últimas tienen un espacio concreto para ejercer su poder de *lobby* habilitado por el propio Ministerio.

Por su parte, los discursos enmarcados en la “Teoría del capital humano” abonan las relaciones establecidas previamente, en tanto al sistema educativo es interpretado simplemente como un espacio de entrenamiento de mano de obra en detrimento de miradas puestas en la generación de una conciencia sobre el conocimiento, la integración social, el fomento de valores democráticos y el respeto a las diversidades culturales, entre tantas otras variables que entran en juego en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Con esta mirada, el accionar de la gestión Bullrich cobra sentido: se da entonces renuncia del

Estado nacional a continuar con líneas de acción que tendían específicamente a reforzar la inclusión educativa de nuevas poblaciones que antes no accedían al sistema. Esta decisión opera librando, nuevamente, la gestión político-pedagógica territorial a las jurisdicciones y, como sabemos, allí donde el Estado se ausenta es el mercado quien reemplaza, y el mercado por sí mismo sólo puede tender a la desigualdad. Dicho de otro modo, donde el Estado nacional podía funcionar como amortiguador de las desigualdades entre provincias, se producirán áreas de vacancia que podrán ser cubiertas en las provincias con mayor capacidad técnica y financiera, y serán abandonadas allí donde esa capacidad sea baja o inexistente. El corolario es, como en la década del 90, la fragmentación del sistema educativo argentino y la agudización de las desigualdades regionales.

A su vez, el Ministerio de Educación de la Nación, habiendo perdido sus líneas pedagógicas, se convierte simplemente en una agencia de evaluación –área donde sí decide convocar a cuadros técnicos especializados como Elena Duro– en función de las demandas “para la incertidumbre global” y de las empresas. Los resultados de los operativos de evaluación proveerán información a estos “demandantes”, ahora transformados en actores privilegiados, que recomendarán políticas públicas en función de sus propios intereses de clase, aunque con ciertos avales académicos que funcionan como “patente de corso” para el *lobby*. Quedan excluidos de la agenda, entonces, los sindicatos docentes nacionales, violando la Ley de Financiamiento Educativo –en ocasión de las negociaciones paritarias 2017–, o no convocándolos para las instancias, estipuladas por ley, de evaluación del sistema y del Consejo Federal de Educación. La política educativa de Bullrich, de esta manera, se piensa y ejecuta de espaldas a los docentes, y de frente a las empresas. El llamado al “Compromiso por la educación” funciona como garrocha para saltar a los docentes y convocar a una fantasmagórica sociedad civil que se expresa por medio de una plataforma virtual. En el mejor de los casos, quienes tienen voz en las políticas educativas son una sociedad civil que pueda articular sus demandas a través de una página web, y las empresas mencionadas anteriormente que se alinean con una forma específica de pensar la educación en un marco global. Está clara cuál será la jerarquización: a pesar de una impostada “horizontalidad” para atender a las demandas de la sociedad –al estilo siglo XXI– lo cierto es que quienes tengan acceso directo a los intereses de los funcionarios son quienes podrán obtener la “pole position” en la carrera por marcar la agenda. Son las empresas las que conforman el Observatorio Argentinos por la Educación, y no una sociedad civil inorgánica de usuarios de redes sociales.

Por otro lado, si se piensa en la Teoría del Capital Humano y en los actores que la gestión Bullrich ha elegido tomar como portavoces de la sociedad civil, se debe pensar el modelo económico-productivo para el cual el sistema educativo proveerá mano de obra. A juzgar por los discursos del Ministro y las empresas con capacidad de lobby, hablamos de un escenario donde la economía de servicios es el camino elegido, con incidencia de los agronegocios. Esto último, si bien puede implicar un análisis algo lineal, podría pensarse como hipótesis posible.

A su vez hay una matriz cultural, en los funcionarios educativos –y su extracción social, que también podría cobrar sentido. En las diversas entrevistas que se realizaron para este informe –cuyas fuentes fueron agentes del Ministerio de Educación de la Nación, y funcionarios y ex funcionarios de primera línea de ministerios jurisdiccionales y han pedido permanecer en el anonimato– ha surgido el testimonio que le atribuye, a no pocos funcionarios jerárquicos de la Alianza Cambiemos, una cosmovisión que ve en el Estado una maquinaria obsoleta pero necesaria. Ampliando este concepto, se podría afirmar que esta matriz no ve en el Estado una estructura –rígida, desde ya– a partir de la cual se pueden generar transformaciones progresivas político-sociales, sino simplemente un canal que puede habilitar –u obstaculizar– las acciones del capital privado, que es el único agente dinámico del sistema social. Al Estado, entonces, hay que “cooptarlo y domarlo” para que responda a los intereses de ese único agente dinámico, y no dotarlo de recursos técnicos para aprovechar su capacidad en función de emprendimientos de fuerte carga presupuestaria. Esta incompreensión de las especificidades de la gestión pública –cintura política, administración presupuestaria, saberes específicos de la gestión estatal, experiencia– lleva en muchos casos a estos funcionarios a pensar el Estado con las lógicas de una empresa. Así, aparecen dificultades en la comprensión de los procesos administrativos pero también de las motivaciones políticas de los agentes que tienen a cargo. En ocasiones esta incompreensión y desmanejo del saber específico de la gestión pública lleva a los funcionarios a firmar documentos internos que van contra la normativa y los procesos vigentes, poniendo en riesgo el propio cargo del firmante que, a pesar de haber sido advertido por los agentes de menor rango de las consecuencias que podría acarrear, decidía avanzar con él, incluso en casos en que podría imputarse una malversación de fondos.

Finalmente, cabe considerar que las transformaciones con mayor impacto que generó la gestión de Esteban Bullrich fue el vaciamiento de las líneas de acción territoriales del Ministerio de Educación de la Nación y una reestructuración interna que le restó especificidad. Sin embargo, esta reestructuración y cambios de funciones no fueron oficializadas por nuevas normas, sino que operaron mediante una reducción al mínimo y desfinanciamiento de las oficinas a cargo. Esto implica que no se violó frontalmente la Ley de Educación Nacional sino que se la “cajoneó”. Algo similar sucedió con otra medida de alto impacto como fue la no convocatoria a las paritarias nacionales: se buscó, por medio de fuertes estrategias mediáticas, desviar la atención de la violación de la Ley de Financiamiento Educativo hacia una disputa meramente electoralista, descalificando a los docentes y a sus representantes sindicales. Por otro lado se buscó, desde el gobierno, ensayar una interpretación de las normas regulatorias que no sólo implicaba un forzamiento exagerado de las mismas, sino que además contradecía la propia interpretación que la misma gestión había tenido a comienzos de 2016.

Estas últimas consideraciones pueden ser útiles para pensar las formas de operar del primer gobierno conservador –o de derecha– que llega al poder mediante elecciones libres. Habiendo logrado imponerse por los votos y dotándose de una legitimidad de origen que ningún gobierno de esa orientación tuvo jamás en la historia argentina, no

violó frontalmente las normas, sino que buscó evadirlas mediante excepciones y “asteriscos” legales: basta simplemente con revisar la cantidad de funcionarios que fueron designados por “excepciones” por no cumplir los requisitos –comenzando nada menos que por la encargada de la Oficina Anticorrupción, Laura Alonso– o revisar procedimientos más o menos fallidos como el intento de nombrar dos ministros de la Corte Suprema de Justicia por decreto, o la interpretación que esos mismos dos ministros dieron a la llamada “ley del 2x1” para beneficiar a condenados por delitos de lesa humanidad. Ampliando el escenario hacia lo regional, se pueden verificar procesos como las destituciones de Dilma Rousseff en Brasil y Fernando Lugo en Paraguay, que no se realizaron mediante golpes de Estado a la vieja usanza sino a través de mecanismos previstos por las Constituciones de esos países vecinos. El resultado fue la imposición de gobiernos conservadores no elegidos por el pueblo, pero constituidos legalmente.

Tal vez el análisis efectuado sobre las políticas educativas de la Alianza Cambiemos pueda servir para pensar más estructuralmente un *modus operandi* de los gobiernos controlados por las elites económicas en la América Latina del siglo XXI: hecha la ley, habiendo accedido al gobierno por ella, hecha la trampa.