

## EDUCACIÓN PÚBLICA Y EMPRESAS EDUCATIVAS. CONTINUIDADES Y RUPTURAS DEL NEOLIBERALISMO EN LATINOAMERICA Y LA ARGENTINA (1994-2012)

Roberto Elisalde<sup>1</sup>

Martín Acri<sup>2</sup>

Laura Fiorillo<sup>3</sup>

**RESUMEN:** El presente trabajo se refiere a los cambios estructurales que provocó la reforma conservadora aplicada en Latinoamérica a partir de los años '70 se atenderá en particular a la constitución de la matriz neoliberal diseñada en los sistemas educativos, así como a sus continuidades y rupturas respecto de la actualidad. Como núcleo de problematización se abordarán las relaciones que durante este proceso se fueron conformando y afianzando entre la educación pública estatal argentina, las empresas privadas educativas y sus vínculos con los organismos internacionales (BM; BID; UNESCO). Estas acciones parecen aportar poco a la desarticulación del sistema educativo burocrático y regresivo perteneciente a la matriz neoliberal, tal como ocurre con la implementación de Programas focalizados y acuerdos con Organizaciones No Gubernamentales vinculadas a empresas corporativas, que le otorgan a la política pública educativa fuertes rasgos de naturaleza privatista.

**PALABRAS CLAVE:** Educación pública, Estado, empresas educativas.

**ABSTRACT:** This study referring to the structural changes that resulted in the conservative reform applied in Latin America from the 1970s. In particular it attends the Constitution of the neoliberal matrix designed in educational systems, as well as its continuities and breaches with

<sup>1</sup> Doutor em História (UBA) e docente da Universidade de Buenos Aires; Director de la Red de Investigadores y Organizaciones Latinoamericanas-CLACSO-Buenos Aires. Correio Eletrônico: relisalde@hotmail.com

<sup>2</sup> Mg en Educación; Lic. en Historia, docente da Universidade de Buenos Aires; e membro da Red de Investigadores y Organizaciones Latinoamericanas-CLACSO-Buenos Aires. Correio Eletrônico: martin\_acri@yahoo.com.ar

<sup>3</sup> Professora da Universidade de Buenos Aires e licenciada en Ciencias de la Educación (UBA). Correio Eletrônico: lauradanielifiorillo@gmail.com

respect to the present day. As the core of problematization addressed the relationships that during this process were forming and strengthening between the Argentine State public education, educational private enterprises and its linkages with international bodies (World Bank; IDB; UNESCO). These actions appear to contribute little to the dismantling of the regressive and bureaucratic educational system belonging to the matrix neo-liberal, as is the case with the implementation of targeted programs and agreements with non-governmental organizations linked to corporate companies, which give to education public policy strong traits of nature privates.

**KEYWORDS:** Public Education, State and Educational Companies.

## 1. Neoliberalismo y educación: *Programas y políticas focalizadas*

Adorno decía que la crisis de la educación expresaba la contrariedad de las necesidades y efectos del propio capitalismo. Deformación cultural, fragmentación de los saberes, negación de una cultura integral y promoción de reformas tecnocráticas forman parte de su diagnóstico, que por cierto era una global evidencia en las sociedades occidentales:

[...] las clases dominante monopolizan la formación cultural en una sociedad formalmente vacía. La deshumanización implantada por el proceso capitalista de producción negó a los trabajadores todos los presupuestos para la formación. Las tentativas pedagógicas [Reformas pedagógicas liberales] de remediar la situación se transformaron en caricaturas [...] (ADORNO, 2010, p. 48).

Entre los años ochenta y principios del nuevo milenio, la implementación de políticas neoliberales basadas en un modelo de apertura económica y en la aplicación de medidas de corte monetarista significaron para Latinoamérica la profundización de las desigualdades existentes: aumento de la desocupación, deterioro de los salarios, flexibilización/ precarización laboral e incremento de los índices de pobreza; como consecuencia de ello un creciente sector de la población quedó excluida del acceso al empleo, al consumo e incluso a la educación. Precisamente en el plano educativo la aplicación de las reformas tuvo un carácter global. El proceso de transformación educativa,

## EDUCACIÓN PÚBLICA Y EMPRESAS EDUCATIVAS. CONTINUIDADES Y RUPTURAS DEL NEOLIBERALISMO EN LATINOAMÉRICA Y LA ARGENTINA (1994-2012)

como lo llamaron sus gestores, estuvo enmarcado en un contexto en el que la función del Estado era redefinida a partir de los principios básicos de la ideología monetarista. El Estado se reorganizó internamente y se convirtió, al mismo tiempo, en el responsable de la conducción general del proceso económico, social y político. El debilitamiento de la estructura estatal se llevó a cabo a través de la privatización de las empresas nacionales y de la desregulación de los servicios públicos. En el marco de predominio de estas ideas se implementaron reformas educativas en la mayor parte de América Latina los países del Conosur fueron en su totalidad cubiertos por estas medidas, constituyéndose Chile y luego Argentina en los referentes máximos del neoliberalismo en la región (SVAMPA, 2005).

Las *políticas universales* de asistencia social pueden entenderse como las acciones de intervención estatal que atañen a toda la población independientemente de su grado de necesidad o nivel de ingreso. En contraposición, las *políticas focalizadas* son aquellas que destinan los recursos existentes a la resolución de las necesidades de sectores sociales que, análisis de por medio, son considerados como 'los más necesitados'. Por ello, se focaliza la acción estatal a desarrollar, o simplemente la asignación de determinados recursos. De esta manera, desde los años '90, y según planteamos en este trabajo hasta la actualidad, se fueron imponiendo una nueva serie de términos relacionados con la equidad y la distribución pareja de los recursos, oportunidades y/o resultados de las políticas estatales. Las cuales, fueron señalando que era desigual el punto de partida y la eficacia para explicar los nuevos cambios estructurales, tales como aspirar a eliminar la pobreza social existente, y paralela al crecimiento en la economía. Por lo tanto, las políticas tradicionales de la región dieron paso a las nuevas políticas sociales sugeridas por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

De esta forma, a partir de los '90, el nuevo paradigma fue la *focalización de las políticas públicas*. Estas se articulan a partir de las ideas de 'eficacia, eficiencia y equidad' que limitaron tanto los objetivos como los ámbitos de acción de una política social netamente selectiva, a aquellos sectores que en sentido estricto, más bien podrían serlo de un cierto tipo de focalización. Es decir, según los lineamientos del Banco Mundial, iban a

permitir el ahorro de recursos para poder redistribuirlos entre los sectores que realmente los necesitaban. Pues la articulación de tales ideas se dio,

[...] en una perspectiva global sobre política social que, por su simpleza, era atractiva en aquel tiempo ortodoxo del ajuste estructural. Sin embargo, como la experiencia ciertamente se encargará de mostrar, su viabilidad y puesta en práctica serían muy complejas, debido a su carácter polémico y excluyente (SOJO, 2007, p.144).

Ya que, en un contexto de propuestas privatizadoras de las políticas sociales que constreñían la solidaridad de su financiamiento, se instó por dismantelar los servicios sociales de alcance universal (evaluados negativamente) para concentrar el gasto público social en los grupos sociales más ‘vulnerables’ mediante los llamados programas focalizados. Se postuló que, a diferencia de la provisión universal, definida públicamente como muy costosa e ineficiente, la focalización podía permitir que los gobiernos reduzcan la pobreza con un menor costo y una mayor eficacia. En otras palabras, las políticas de focalización se convirtieron en sinónimo de selectividad del gasto social, y por recomendaciones de los organismos financieros internacionales debían ayudar a los países a solucionar sus problemas fiscales y redireccionar el gasto social (como se ha dicho anteriormente) hacia los grupos más vulnerables de la población: los pobres. El Estado abandonó, entonces, las políticas universalistas, para no gastar recursos en sectores que ‘pueden financiarse’, y generó un camino hacia la privatización de la política social.

En tal sentido, desde los años ‘90 los Estados nacionales y los organismos internacionales, impusieron en el área de los servicios sociales, una política que tendió a descentralizar los sistemas educativos y de salud pública, con los consiguientes problemas de financiamiento a nivel subnacional, privatizándose parte de éstos así como la infraestructura social básica. Según CEPAL (2009, p.1). “En el ámbito asistencial, el esfuerzo se centralizó en el desarrollo de políticas de combate a la pobreza, con la consiguiente masificación y multiplicación de programas sociales focalizados” Es decir, políticas selectivamente focalizadas cuyo objetivo ha sido dismantelar o debilitar las políticas de carácter universal, pero sin que se produjera una transformación sustantiva del esquema de economías abiertas con el mercado

como principal proveedor y distribuidor de servicios sociales. Sin embargo, tales medidas no estuvieron exentas de críticas. Pues, las fronteras de la línea de pobreza son delgadas y por lo tanto se puede caer en el peligro de desproteger a la población intermedia o a los mismos pobres mediante la proliferación de medidas ineficientes.

Entonces, tanto en la Argentina como en América Latina, desde el cambio del patrón de acumulación ha mediados de los '70, las fuertes críticas realizadas contra las políticas universales de corte asistencialista, posibilitaron el diseño e implementación de políticas estatales dirigidas hacia los pobres. Al tiempo que el recorte presupuestario, las privatizaciones, la flexibilización de las conquistas sociales y la pérdida de derechos laborales, construyeron un discurso que asimilaba el gasto social como una causa fundamental de la crisis fiscal de los Estados. Por lo que, se desarrollaron distintos programas focalizados, es decir medidas selectivas de focalización aplicadas en los últimos años, que pese a todo, contrastan con los programas universales, al establecerse condiciones para acceder a ciertos beneficios, por lo general monetarios. Además, la necesaria coordinación de las políticas contra la pobreza necesitó, según SOJO (2007, p.121), de una "política macroeconómica y políticas de desarrollo productivo y su vinculación con las reformas generales de política social" para lograr constituirse en una bisagra entre las obligaciones y los derechos -sociales y humanos- del conjunto de la población de nuestros países. Pues, "las garantías de los derechos son precisamente los métodos, mecanismos o dispositivos que sirven para asegurar que un derecho efectivamente pueda ejercerse"

## **2. Financiamiento educativo y estado: el camino hacia la privatización de las políticas públicas**

En Latinoamérica, en los últimos veinte años, las fuentes de financiamiento educativo fueron atravesadas por una serie de cambios que permitieron el reordenamiento del gasto público y el aumento de la 'eficiencia' presupuestaria, o sea del gasto educativo. Igualmente, las nuevas exigencias económicas de los mercados de trabajo, resultantes de nuevos patrones tecnológicos que redefinieron el perfil de la demanda de mano de obra, y la masiva inserción femenina al mismo, entre otras

cuestiones, terminaron presionando sobre el sistema educativo para la ampliación de vacantes y la oferta de una enseñanza en la que la exigencia de 'calidad' se ha tornado más que creciente.

En Latinoamérica conviven países de organización federal con países unitarios, con distinto grado de descentralización (organización institucional del gasto educativo) y mecanismos de provisión y financiamiento escolar. Por lo que, las asimetrías existentes entre los recursos y gastos de las distintas jurisdicciones estatales presentan un alto nivel de complejidad que condiciona, en algunos casos, el diseño y puesta en marcha de distintas políticas educativas, asignación de recursos determinados, etc. Así que, según el tipo de provisión de los servicios educativos existen diferentes modalidades de financiamiento. La asignación de recursos puede ser organizada a través de instituciones escolares de gestión estatal, habitualmente llamadas públicas, o de gestión privada. Por lo tanto, los recursos destinados a financiar esa función pueden provenir del sector público o del sector privado independientemente de las características de la educación pública o privada de cada país, provincia/estado o municipio/departamento.

En términos generales, dentro de los recursos públicos se encuentran aquellos pertenecientes a la educación pública y que se destinan, en gran parte, al pago de los salarios docentes, infraestructura escolar, becas de estudio, materiales y útiles escolares diversos, etc. Es decir, transferencias realizadas por el Estado a las instituciones de enseñanza pública y privada (subsidios a la educación de gestión privada) y la distribución de recursos a las familias u hogares, mediante becas y provisión de textos escolares, útiles, materiales de trabajo, etc., que realizan distintos programas educativos. Por su parte, los recursos provenientes del sector privado -familias, empresas u organizaciones sociales- incluyen aquellos dirigidos a solventar los gastos que efectúan las familias en aranceles o cuotas mensuales de estudio (volcadas a instituciones educativas de gestión privada); los aportes a las cooperadoras de las escuelas públicas; los que realizan las familias, y que exceden a las escuelas, tales como gastos de transporte, compra de libros, materiales, uniformes y/o guardapolvos escolares, contratación de distintas clases de apoyo u otras actividades educativas complementarias que suelen denominarse como recursos (gastos) indirectos, con un impacto significativo en la

distribución de los recursos y el rendimiento de los estudiantes.

Latinoamérica presenta una gran diversidad de esquemas de transferencias de recursos entre los diferentes niveles de gobierno, siendo los gobiernos centrales los principales proveedores de fondos. Al punto que llama la atención, la gran cantidad de sistemas de transferencias con asignación específica de recursos, según los criterios que en cada país se utilizan para definir su reparto entre sus diferentes provincias y municipios. Pues, a veces, el gobierno central transfiere los fondos con un marcado interés en definir la utilización de los recursos en alguna de las funciones educativas que cumplen con alguna preferencia explícita de su propia política educativa. De manera similar se destacan las transferencias de recursos realizadas con independencia del presupuesto público educativo, pero con dispar impacto sobre el resultado del sistema en sí, basados en programas que brindan recursos a familias humildes, a cambio de la asistencia efectiva de los niños a las escuelas. Entre ellos el Programa Oportunidades en México, Plan Familias en Argentina o el Programa Chile Solidario (CIEP-ADETEF, 2009). Estos programas aspiran, según los diferentes gobiernos, a reducir el abandono escolar, la repitencia y/o circulación de los estudiantes. En este sentido, es posible advertir la existencia de recursos impositivos que merced a algún instrumento normativo o Ley, son asignados de forma específica a alguna función educativa. Así, pese a que los recursos impositivos representan en promedio alrededor del 80% de los ingresos educativos de la región, estos se completan con una multiplicidad de ingresos adicionales de recursos provenientes de una gran variedad de fuentes. En algunos casos son impuestos de las jurisdicciones locales que los cobran, y tasas pagadas por los usuarios destinadas a financiar algún servicio complementario. Por ejemplo, es importante distinguir el financiamiento con fondos provenientes de la explotación de recursos naturales a cargo del Estado y las regalías por la explotación de esos recursos no renovables. Tal es el caso de la Provincia Argentina de Neuquén que recibe mayores regalías petroleras que las restantes provincias. En los últimos años, la discusión sobre la propiedad de tales recursos (petroleros y minerales), el daño al medio ambiente y la variación internacional de sus precios, han complicado la implementación de estas políticas y la procedencia de estas erogaciones es fuertemente cuestionada por destacados sectores de la sociedad.

Las fuentes de financiamiento educativo también comprenden a los fondos provenientes del endeudamiento público externo. Según la historiografía especializada, estos recursos pueden ser relevantes o ciertamente marginales en el financiamiento educativo. Más allá de una u otra interpretación, lo cierto es que desde los años '90, los préstamos facilitados por los organismos financieros internacionales -Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Monetario Internacional (FMI)- fueron relevantes y, sostuvieron una parte considerable de los recursos para el financiamiento de infraestructura, equipamiento, gasto salariales no tradicionales, y reformas en la administración, asistencia técnica, capacitación docente, administrativa, tal como era enunciado por las Reformas educativas latinoamericanas.

El financiamiento educativo engloba, a su vez, al financiamiento privado. En cada país la presencia del financiamiento privado termina de modelar la oferta educativa que, en un sentido amplio, logra condicionar a las reformas posibles del conjunto del sistema. Por ejemplo,

[...] en Argentina, la ayuda estatal y sistemática a las escuelas privadas existe desde hace casi 60 años. A diferencia del caso chileno, los subsidios se hacen para financiar las plantas docentes de las escuelas (es decir, la ayuda es a la oferta y no a la demanda) (MORDUCHOWICZ, 2005, p.17).

No es novedad, que en las últimas décadas el aporte privado se ha visto incrementado, según CIEP-ADETEF (2009, p.28), atendiendo a la expectativa de las familias de que los logros educativos son esenciales para permitir una mayor movilidad social intergeneracional, por ejemplo en Chile “el financiamiento privado pasó de representar 1,4% PIB a principios de la década de los noventa a hacerlo en 3,3% en 2002/2003”. El aumento del sector privado en educación no es solamente mensurable por la cantidad de instituciones privadas de educación (escuelas, universidades) y por los aportes de organismos multilaterales, como el BID o el Banco Mundial, sino también por el aumento del gasto educativo del sector empresarial, a través de la financiación por parte de empresas y/o corporaciones locales e internacionales a Organizaciones No Gubernamentales y/o empresas educativas en el campo de la educación pública, estatal y privada.

Algunos estudios, incorporan también como indicador

del aporte privado a todas aquellas escuelas públicas que para hacer frente a la insuficiencia de recursos, solicitan a las familias de sus alumnos el pago de una cuota adicional para contribuir a financiar sus gastos generales, y en ciertos casos, materiales, infraestructura, entre otros rubros. Este requerimiento se realiza a partir de pagos totales o voluntarios, dependiendo de la presión social para hacer efectivo el mismo. Según el informe CIEP-ADETEF (2009) "En Argentina el pago de una cuota destinada a la "cooperadora" de la escuela es un ejemplo de cuota cuasi compulsiva". Sin embargo, en ocasiones las familias realizan aportes monetarios voluntarios e insumos para mejorar la construcción y/o mantenimiento de las escuelas, suministro de alimentos, automóviles o animales para el traslado de los estudiantes de escuelas rurales, entre otros aspectos.

Al tiempo, es posible inferir que con el objeto de que el gasto en educación ejerza mayor impacto redistributivo se implementaron políticas focalizadas que según los gobiernos responsables implican según el informe

[...] la movilización de recursos que atienden a poblaciones de bajos logros y rendimientos, en zonas de bajos recursos. La focalización permite que parte de la inversión que no va a gastos corrientes se administre con criterio de equidad (CIEP-ADETEF, 2009).

Pero, en general estos programas son acotados en el tiempo y una vez que se retira el apoyo (técnico o financiero) no hay garantía de que las mejoras perduren a largo plazo. Así mismo involucran a actores sociales, que generalmente poco tienen que ver con instituciones públicas, sino más bien con empresas educativas, con resultados de dudoso involucramiento, al menos en el orden de la formación en valores propios de una educación pública y popular. También acontece, como veremos en numerosos programas educativos, que las formas de implementación no se corresponden con las condiciones de educabilidad y de relaciones laborales apropiadas, ya que en muchos casos, tal como ocurre actualmente con el programa FINES, de terminalidad escolar en la Argentina, esos requisitos mínimos no se cumplen. De modo que la precarización laboral y la baja calidad educativa complementan dichas iniciativas.

### 3. Las reformas educativas de Argentina de 1993 y el 2006

La reforma educativa en la Argentina de los años '90, como en gran parte de la región, estuvieron impulsadas y financiadas por organismos internacionales. Las recomendaciones del Banco Mundial y la CEPAL sostenían que el sistema educativo debía basarse en la capacitación para el desarrollo tecnológico, la transformación productiva, la equidad y la democracia para la inserción de los estados nacionales en el marco de un mundo actual que apunta a la globalización. La gestión del presidente Menem, iniciada en 1989, puso en marcha un conjunto de reformas que produjeron una redefinición del alcance de la intervención estatal en materia educativa. En el año 1992 se sancionó la Ley de Transferencia (Nº 24.049); la misma, fue una de las expresiones de la Reforma Educativa de la década neoliberal en nuestro país que acompañó la transformación del Estado propiciada por el gobierno en acuerdo con los organismos internacionales. Dicha Ley puso en marcha un proceso de descentralización educativa que implicó la transferencia a las provincias y la Ciudad de Buenos Aires de los servicios educativos que aún administraba y gestionaba en forma directa el Estado nacional a través del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET).

El propósito públicamente manifestado por los actores que impulsaban el proceso de descentralización consistía en mejorar el funcionamiento del sistema educativo. Se pretendía, por un lado, alcanzar la federalización del sistema, generando espacios para que las particularidades regionales o provinciales se canalicen a través de la educación, sin que ello implique la pérdida de unidad del sistema. Por otro, se buscaba redefinir el rol del Estado nacional en materia educativa, asignándole funciones de dirección, coordinación y supervisión, y simultáneamente delimitar las competencias y responsabilidades de los gobiernos provinciales (REPETTO, 2001).

En este marco surge también la Ley Federal de Educación (LFE) (Ley Nº24.195/93) como una necesidad para sentar las nuevas bases para poner en marcha las ideas propuestas por entidades financieras internacionales. Las reformas propuestas por esta nueva normativa sostuvieron una serie de lineamientos generales: paso de un estado principal a uno evaluador, políticas caracterizadas por su clara carga prescriptiva y evaluadora, políticas compensatorias para combatir la pobreza en materia

de educación, interés en la evaluación de resultados educativos, transformación curricular, capacitación docente, aliento a la educación privada, mercantilización de los derechos sociales, traslado de la responsabilidad de los derechos a las instituciones y los sujetos, profundización de lógica de mercado en el espacio público, circuitos segmentados de oferta educativa y planteamiento de políticas focalizadas como el Plan Social educativo.

El aporte de numerosos especialistas universitarios aplacados en su radicalidad facilitó el vaciamiento de contenidos y agilizó la manipulación de un discurso democratizante en un escenario de clara exclusión social (ELISALDE, 2013). De esta manera, nociones como la autogestión y la participación comunitaria -de tradición popular- fueron subvertidos al incorporarlos en apelaciones eficientistas que prometían incrementar los estándares educativos a través de la aplicación de pruebas de aprendizaje y tests basados en nomenclaturas de corte managerialista. Esto implicó diseñar una región contradictoriamente preocupada por los principios de competitividad internacional, pero también por la conciencia ciudadana (UNESCO; FLACSO; 1988).

En materia educativa a través de la Ley Federal de Educación bajo la crisis del estado social comienzan a ponerse en práctica políticas focalizadas como vía de escape ante el aumento de la polarización social. Tal como argumenta Silvia Duschatsky, (2006), este tipo de políticas se caracterizan por conducirse por un análisis más técnico que político del campo de la educación y no es casual que estén vinculadas a mandatos impuestos por organismos internacionales que promueven el deterioro de la calidad educativa. No pretenden intervenir en los procesos que causan opresión y pobreza, solo disimularla segregando aún más a quienes quedaron excluidos del sistema.

De esta manera se van configurando las que han sido denominadas como “políticas de discriminación positiva”, termino utilizado para hablar de políticas focalizadas. La definición del concepto podría resumirse

[...] ciertas políticas dirigidas a un determinado sector de la población que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato diferencial en el acceso de ciertos recursos o servicios así como acceso a determinados bienes, con el objetivo de ‘mejorar la calidad de vida de las clases desfavorecidos’

(DUSCHATSKY, 2006).

Tal como se analizó este tipo de políticas sostienen implícitamente el viraje de una mirada de la educación como derecho a otra que propone visualizar la educación como bien de cambio. De esta manera, mientras el estado generaba planes de políticas compensatorias para los sectores desfavorecidos, generaba a su vez políticas que apostaban al desarrollo de la privatización de la educación.

Finalmente, la Ley Federal de Educación establece que el sistema nacional de educación está constituido tanto por las instituciones particulares como por las estatales siendo el tipo de gestión la única diferencia entre ambas. Las escuelas privadas tienen derecho a formular planes y programas de estudio, otorgar títulos reconocidos y a recibir aportes monetarios provenientes de fondos públicos y se establece el derecho de libertad de enseñanza.

Ya en el 2006, y luego de una fuerte resistencia popular a las consecuencias del neoliberalismo, se sanciona en la Argentina, durante el gobierno de Nestor Kichner, una nueva Ley Nacional de Educación. La misma fue presentada como alternativa para responder al descontento frente a la crisis del sistema educativo luego de la aplicación de la Reforma noventista. Algunas interpretaciones sostienen que la nueva normativa no significó una ruptura contundente respecto de la Reforma de los 90, es más destacan que mantuvo sus líneas centrales (CARRIL ET ALIA, 2008). Enfatizan que la ley de educación del 2006 debe ser comprendida en el marco del contexto político y social posterior al 2001 en el que los partidos políticos así como gran parte de las representaciones institucionales perdieron credibilidad. Según Carril y otros “Los propios organismos internacionales empezaron a plantear la búsqueda de gobernabilidad a través de la promoción de ONGs que articularan vínculos entre los estados y la “sociedad civil”. De allí que una de las aristas más desarrolladas sean las relaciones que el estado comienza a establecer con el sector privado.

Otros aspectos que estos autores identifican para argumentar las continuidades del espíritu reformista de los ´90 es que se mantienen los subsidios a la educación privada, y continúa la estructura de las políticas compensatorias, bajo el discurso de la implementación de políticas de promoción de la igualdad. Estas políticas retoman el criterio de los programas

focalizados, recomendadas por la perspectiva neoliberal desde los años '90. Por último, se objeta que el esquema de transferencia educativa como propuesta de financiamiento no cuestiona la desigualdad que dejó instalada la Ley de Transferencia.

Asimismo, la nueva ley de educación del 2006 mantiene el reconocimiento de financiamiento directo de empresas privadas a las escuelas y al sistema educativo en su conjunto tal como era sugerido por el Banco Mundial y la CEPAL desde la década del 90.

Por último, respecto a la descentralización, profundizada y extendida por la Ley Federal de 1993, los citados autores mencionan también en este aspecto sus continuidades: "la LEN (2006) se sanciona sobre la base de reconocer en su artículo 9 lo establecido por la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 sancionada en diciembre de 2005. La misma mantiene el diseño establecido por las leyes de los 90. Esto es que el Estado nacional descentraliza la responsabilidad efectiva de brindar educación, la que seguirá estando en manos de las provincias, y mantiene la centralización de la política educativa, ahora en un grado mayor y más eficiente."

#### **4. La naturaleza de lo público: El estado y las empresas educativas: ¿educación pública estatal privatizada?**

En este apartado analizaremos el comportamiento de las ONGs que se destacaron en las últimas décadas en el marco de las políticas públicas reformistas impulsadas por los organismos educativos internacionales. Las tradiciones neoliberales provenientes de los '90 perpetuaron su continuidad discursiva (entre otras estrategias) en la promoción y existencia de un amplio abanico de Organizaciones No Gubernamentales, muchas de origen extranjero y otras tantas de factura nacional. Es sabido que estas organizaciones han crecido de manera sorprendente, ocupando múltiples espacios de la esfera pública, a través de acuerdos, convenios o como referentes de aplicación de las políticas del estado.

Si bien se asocia el crecimiento de estas instituciones con las décadas de los '80 y '90, es necesario recordar que las ONGs son un fenómeno cuyo origen se remonta a más de

veinticinco años atrás. Dos factores fueron determinantes en este proceso: el acceso creciente de estas organizaciones al financiamiento internacional y la sustitución paulatina del concepto de políticas sociales por la de servicios sociales en clave de asistencialismo y dirigido por entidades que reivindicaban la profesionalización de sus acciones.

Pero también es cierto que las ONGs tienen en nuestro continente otra vertiente resultante del viejo movimiento de radicalización estudiantil-intelectual de los setenta. De hecho, en su origen muchas eran una forma secundaria de acción de grupos políticos de izquierda, o bien instituciones creadas por los sectores progresistas de la iglesia. Sin embargo, a partir de los noventa, el crecimiento del número de ONGs pasó a expresar un fenómeno relativamente distinto: la aparición de sectores medios urbanos que no encontraron lugar a sus aspiraciones en los partidos políticos existentes o funcionarios salientes que aprovecharon sus contactos para crear fundaciones y así continuar obteniendo subsidios, que en muchos casos, a pesar de expresar motivaciones sociales, terminaron constituyéndose en negocios particulares. Este crecimiento fue incentivado, además, por las necesidades del estado (según las nuevas reglamentaciones internacionales) en contar a las ONGs como garantes para la obtención de subsidios para políticas sociales. Esta nueva vertiente, por lo tanto, toma distancia de sus orígenes militantes y de su cercanía con el *movimiento social*. No repara en establecer acuerdos y recibir beneficios provenientes de empresas multinacionales u organismos multilaterales que mucho tuvieron que ver con las políticas neoliberales que provocaron las desigualdades sociales que las ONGs pretenden atender. Sus estrategias de desarrollo se *mercantilizan* y *eficientizan*, y en algunos casos con un discurso progresista, atendiendo problemáticas que van desde la educación, el cuidado del medio ambiente, hasta la carencia de viviendas. Habitualmente, muchos de sus integrantes (provenientes del mundo de la política partidaria, del campo de los especialistas de la educación, o incluso del sector empresarial) aspiran a que las ONGs resultantes se transformen en verdaderos soportes de proyectos políticos que les permitan retornar a la función pública (OLIVERA, 1999, p.123).

La presencia creciente de estas organizaciones en la sociedad civil y su articulación con las políticas estatales fue

creando un intrincado lazo, que incluso llevó a caracterizar a las mismas como un espacio o *tercer sector* diferenciado del sector privado y el estatal.<sup>4</sup> Esta denominación buscó incluir a una amplia franja de instituciones que encontraban su razón de ser común a partir de expresar una “misión” de orden social, sea a través de fundaciones creadas por empresas locales o multinacionales, sea a través de instituciones sin fines de lucro, creadas por “técnicos de la educación”, por laicos o de incumbencia religiosa o por ex funcionarios políticos vinculados al área social.

Todas estas ONGs son aptas para percibir recursos tanto del estado como del sector empresarial. Muchas de ellas tienen como dinámica un doble movimiento: perciben recursos del estado para la aplicación de programas emanados de la política pública o simplemente se presentan a concursos en los que el fin es un programa de asistencia privada de interés comunitario. Estas organizaciones, en numerosos casos, reafirman la eficiencia de su rol, al presentarse como apolíticas o simplemente como responsables de cumplimentar que los fondos y sus respectivas ayudas lleguen efectivamente, y sin mediaciones burocráticas, a cubrir las eventuales necesidades básicas de los sectores “vulnerables de la sociedad”. Un reconocido referente de una ONG argentina, vinculado al campo de la educación se refiere de este modo al estrecho vínculo desarrollado entre estas instituciones y el propio estado:

Nos hemos asociado con diferentes organizaciones no gubernamentales de todo el país y estamos trabajando junto con ellas en prácticamente todas las provincias, ya sea a través de programas que realizamos directamente desde la Fundación o de otros en los que hemos realizado acuerdos con ministerios nacionales o provinciales....Se habla del interés público. Lo público es lo complementario –no lo contrario- de lo privado. Es lo que se expresa icónicamente en la imagen de la “calle”, de la “plaza”, en reverso de la “casa”, que aparece como representación de lo privado. Lo público es lo de todos [...]

Esta es la dimensión que nos interesa destacar aún de problematizar aquellos aspectos de la naturaleza de lo público

---

<sup>4</sup> El concepto es utilizado por numerosos agrupamientos de ONGs de diversa procedencia, sea de índole empresarial o perteneciente a sociedades sin fines de lucro.

estatal menos evidentes en los estudios sobre la educación estatal. Esto es, la existencia de una red privada de ONGs/empresas educativas que llevan a cabo numerosos acuerdos y convenios con el estado a fin de cumplimentar programas, en muchos casos diseñados por el propio estado o en otros financiando por iniciativas del sector privado. Asimismo, es reconocida por los propios protagonistas las dificultades que este vínculo trae aparejado, especialmente a la hora de percibir recursos provenientes del sector público estatal. Muchos de ellos denuncian la existencia de ONGs que amparadas en el propio estado desarrollan sus acciones en función de garantizar la obtención de subsidios y erogaciones que financian los programas estatales y son administrados por el sector privado:

En nuestra experiencia de articulación con el Estado podemos decir que es lamentable ver cómo muchas ONGs se acercan al Estado sólo con intenciones de obtener recursos para llevar adelante sus proyectos. No es que esto no sea legítimo en sí mismo, sobre todo cuando los proyectos son buenos y pueden provocar mejoras en cualquiera de las dos “bandas”. Pero estamos ante un Estado que con facilidad “terceriza” funciones para economizar recursos y la tentación de jugar este juego puede ser muy grande. ..También, y dolorosamente, debemos denunciar la corrupción que está enquistada tan fuertemente en los espacios de poder de nuestra patria, muchas veces encontrando cómplices en las mismas ONGs o en “aguantaderos institucionales” que toman su forma.

El reconocimiento de este representante de una destacada ONG evidencia los alcances y riesgos del vínculo del sector privado con el estado en el campo educativo. Estas acciones y políticas no hacen más que reafirmar las continuidades de la matriz neoliberal privatista en las acciones públicas en este campo hacia la primera década del nuevo milenio. Tercerizar, crear acuerdos con el sector privado, aplicar programas focalizados, transferir recursos a este sector, convenir con la educación pública y recibir sponsors de empresas monopólicas, son acciones que desnaturalizan el verdadero carácter que debe asumir la educación pública si aspira a formar en valores comprometidos con los intereses de las clases populares, a la vez de promover la formación de sujetos críticos. La sola existencia de instituciones que son parte de prácticas prebendarías y de corrupción no hacen otra cosa más que reafirmar la “lógica de reproducción incorregible del capital”

(Mestzaros, 2003). El problema de la corrupción no es una dimensión aislada o parte de alguna gestión en particular, sino que es parte esencial del funcionamiento del propio sistema capitalista, es decir, una de las aristas más evidentes de su reproducción, especialmente en tiempos de crisis en los que sus rasgos de "barbarie", como diría Rosa Luxemburgo, quedan más expuestos.

### **6. Acuerdos y políticas conjuntas entre empresas privadas educativas y la política pública: los casos de la Fundación Junior Achievement; Cimientos y la UMT.**

Finalmente, presentamos diferentes experiencias educativas que expresan la continuidad de la matriz neoliberal noventista en este terreno, es decir, la existencia de innumerables convenios y acuerdos que fueron promovidos entre destacadas empresas educativas y el estado. Es notable comprobar que en muchos casos las organizaciones civiles/privadas descriptas asumen discursos propios de las tradiciones escolanovistas o alternativas, están integradas por reconocidos equipos de "técnicos en educación" defensores de la educación pública y se inscriben en las metas señaladas por las reformas educativas, leyes educativas provinciales y nacionales (1993 y 2006), implementadas en la Argentina desde los años '90 y en el período posterior al 2003.

Las actividades desarrolladas en la Argentina por estas asociaciones se inscriben en el vínculo que éstas han establecido especialmente en escuelas públicas a través de convenios, programas y/o acuerdos, sea de origen público o por iniciativas llevadas a cabo por las propias ONGs y sus corporaciones auspiciantes. Los casos seleccionados presentan diferentes modalidades, que a riesgo de esbozar una tipificación muestran las múltiples y complejas dimensiones de la presencia del sector privado en el terreno de la educación pública. La primera de ellas es una empresa educativa de origen extranjero, *Junior Achievement*. *Aprender aprendiendo* fue creada en 1991; la segunda, *Cimientos*, fue organizada en el 2008 y la última, la *Universidad Metropolitana del Trabajo* (UMET) inaugurada durante el 2013.

La ONG *Junior Achievement*. *Aprender aprendiendo* fue creada en 1919 en Estados Unidos por iniciativa de Horace

Moses y Theodore Vail y con el correr de los años se ha expandido por todo el mundo. En la actualidad, está presente en 112 países. En Argentina, desarrolla sus actividades desde los tiempos del gobierno de Menem en 1991, cuando se instaló en la provincia de Mendoza. Creció con los años y en el 2013 cuenta con sedes en más de doce provincias: Córdoba, Santa Fe, Salta, Tucumán, Jujuy y Misiones, entre otras.

La visión de Junior Achievement destaca principios y valores de realización individual, basados en la tradición liberal, propia (como veremos) de sus agentes auspiciantes:

Es una sociedad integrada por individuos libres y responsables que comprendan la importancia de ser emprendedores para el logro de las metas que, en su particular búsqueda de la felicidad se hayan propuesto; entendiendo que el respeto por los derechos del otro debe regir las relaciones entre las personas en una sociedad libre (JUNIOR ACHIEVEMENT, 2013).

Esta ONG realiza programas educativos dirigidos a alumnos de 5 a 21 años, dictados por profesionales voluntarios en instituciones públicas y privadas. Las formas de financiamiento son canalizadas a través del auspicio de las corporaciones empresariales que la patrocinan o por medio de recursos provenientes de programas del estado. Además posee un Club de Padrinos de Junior Achievement, integrado por personas particulares que realizan donaciones, así como por empresas multinacionales y universidades privadas.

Entre 1991 y 2001 esta empresa educativa se vinculó con 1.682 escuelas públicas y privadas; recibieron sus actividades y propuestas 317.274 alumnos. 1.220 empresas privadas auspiciaron los programas, en los que trabajaron 4.588 voluntarios. La atención por parte del estado fue sumamente activa y predispuesta, promoviendo programas de intercambio. Tal es así que a los dos años de su ingreso al país Junior Achievement era declarado por las autoridades del Ministerio de Educación como “de interés nacional”.

En 1995 se lanza “Las Ventajas de Permanecer en la Escuela”, dirigido a alumnos de escuelas públicas carenciadas con riesgo de abandonar sus estudios. Durante 1997 asumió la presidencia Santiago Soldati (reconocido empresario de la construcción y responsable del grupo económico beneficiado con las privatizaciones de los ‘90) y la empresa desarrolló el programa “El Desafío de Crecer”, que brinda un enfoque

económico para combatir el problema del consumo de sustancias en los adolescentes. Entre 2002 y 2003 Junior Achievement llega a un 58% de escuelas públicas y 42% de escuelas privadas de todo el país. Durante este último año asume la presidencia de Junior Achievement Argentina Alejandro Botton, Presidente de General Electric durante la cual Junior Achievement International reconoce a la Argentina en la categoría "Innovación", por el desarrollo del programa de Nuestros Recursos. Otro dato relevante y destacado por la propia empresa educativa, es que más del 60% de los programas son dictados por profesionales de las empresas auspiciantes. Los cargos de dirección en años subsiguientes son ocupados por gerentes de relevantes corporaciones, tales como, Enrique Duhau (quien en el 2005 es elegido al frente de la misma). Actualmente ocupa el cargo de director general Eduardo Marty referente del liberalismo y uno de los encargados de poner en marcha las sedes en Paraguay, Chile, Brasil, Colombia y Bolivia.

Otra de las ONGs con importante trayectoria y vínculos con el estado es la organización *Cimientos*. Esta empresa educativa fue creada en el 2007 y esta integrada por un conjunto de organizaciones de la sociedad civil. Según afirma oficialmente esta organización tiene como objetivo promover el desarrollo e intercambio de conocimientos y experiencias entre instituciones de la sociedad a través de la aplicación de programas de "apoyo a la trayectoria escolar de grupos en situación de vulnerabilidad". Los programas que propone esta ONG están estructurados en torno a tres ejes: la transferencia directa de dinero, el acompañamiento personalizado, y el intercambio de experiencias entre los participantes. La realización de los programas ofrecidos por *Cimientos* son sostenidos económicamente por donaciones de personas particulares, empresas e instituciones del sector público y privado. Algunas de las empresas involucradas en este proyecto son: Organización Techint y Fundación Hermanos Agustín y Enrique Rocca, Coca-Cola de Argentina, Programa Digamos Presente, Fundación Noble Clarín – Arcor, Telecom, American Express Argentina S.A., Metrovías, Fundación Banco Macro, Zurich, HCBC, entre otras. Esta ONG sostiene un Programa de articulación con el estado a partir del 2008 con el objetivo de generar estrategias de trabajo conjunto con organismos gubernamentales enfatizando la necesidad de promover "la

inclusión escolar y la mejora de la calidad de la educación” (CIMIENTOS, 2008). En este marco promueve pensar conjuntamente líneas de acción posibles en complementariedad con los programas sociales del estado ya existentes, así como el desarrollo conjunto de nuevos programas, contemplando distintas modalidades de trabajo. Dentro de estas líneas de acción, *Cimientos* propone brindar al sector público capacitación y transferencia de la experiencia desarrollada por esta ONG, colaborando en forma activa con el equipo técnico profesional responsable de la implementación de programas sociales y prestando servicios relacionados con la experiencia desarrolla por *Cimientos* en el diseño, evaluación y estandarización de procesos y actividades educativas. Por último, esta ONG, asume la asignación de fondos públicos para la ejecución de Programas Cimientos, como por ejemplo, diagnósticos, sistemas de registros de datos y sistematización de la información, investigaciones sobre temáticas educativas, evaluaciones de resultados de o impacto de los programas de gestión estatal que se encuentran en implementación.

De esta manera, esta organización se encuentra directamente vinculada con programas vinculados a la educación pública, como Becas de Inclusión Escolar, incorporación de acompañamiento pedagógico a jóvenes que participan de programas de la Dirección General de Niñez y Adolescencia, Capacitación a docentes sobre la importancia de la evaluación en el proceso de enseñanza, convocados por la Direcciones Regional Educativas.

La tercera experiencia destacada es la empresa educativa denominada “Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo” (UMET). Es una universidad, creada por un sindicato y asociados en el marco del Suterh (Sindicato Único de Trabajadores de Edificios de Renta y Horizontal) en marzo de 2013. Cuenta en la gestión de la misma con equipos de trabajo provenientes de la gestión pública estatal y referente del sector empresarial. Esta institución educativa privada propone cuatro carreras universitarias: Licenciatura en Turismo, Profesorado en Educación Física y deportes, Licenciatura en Gestión Social y de las Organizaciones y Gestión Operativa y Construcciones inteligentes. Esta nueva propuesta de educación superior apuesta (según afirman sus documentos público) a “una formación en

tres ejes la promoción del espíritu emprendedor, de la capacidad de innovación, y el compromiso ciudadano" (UMET, 2013). También se hace hincapié en la asistencia a salidas laborales a través de convenios con empresas y sindicatos como se deduce de la participación de las entidades vinculadas al proyecto.

Las autoridades de gestión de esta institución pertenecen a un grupo multisectorial integrado por representantes del mundo académico, trabajadores vinculados al sindicato, un sector empresarial y un pequeño grupo vinculado a espacios de voluntariado. La mayoría de los profesionales y académicos que forman parte de esta universidad realizaron sus recorridos formativos en universidades privadas o en el exterior, algunos vinculados a las disciplinas de las ciencias sociales y otros al ámbito económico/empresarial. Participan también ex funcionarios y funcionarios de gobierno así como representantes del poder legislativo nacional, como es el caso del senador Daniel Filmus.

En suma, es interesante atender que en todos los casos vemos que las ONGs/empresas educativas presentadas tienen fuertes vínculos con el estado y con el capital privado, incluso con corporaciones de carácter transnacional. En los casos citados podemos evidenciar fuertes relaciones con el estado y por ende con las políticas públicas educativas, a través de convenios, percepción y distribución de recursos, además de la participación de funcionarios y representantes de la gestión estatal en sus staff de gestión, sea como coordinadores, asesores o representantes de las mismas. Un último aspecto es que el aporte del capital privado evidencia una influencia clara en los contenidos de las propuestas educativas, destacándose valores y contenidos propios del mundo empresarial.

### Consideraciones finales

El estado actual de la educación en América Latina expresa aún los efectos de más de dos décadas de reformas neoliberales que provocaron, además de la pauperización de la región, la exclusión y la precarización de la inmensa mayoría de la población. Sabido es que en el campo educativo fueron millones los expulsados de las escuelas, así como resultaron desalentadores los indicadores referidos al crecimiento del analfabetismo. Incluso, la disminución de la calidad educativa

afectó, invariablemente, a las clases populares de nuestro continente. Se trató de un recetario neoliberal impulsado por los organismos multilaterales que, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y las Naciones Unidas, fue auspiciado y gestionado por destacados “técnicos”, intelectuales progresistas de la educación (muchos de ellos hoy reconvertidos en funcionarios y/o asesores de los nuevos gobiernos de la región). Las reformas neoliberales se basaron en propulsar un modelo de descentralización y privatización de la educación y en eludir las responsabilidades de financiamiento y garantía del estado respecto al sustento integral del sistema educativo. Desde los años '90 y hasta la actualidad, numerosos gobiernos promovieron desde el estado, políticas de acuerdos con corporaciones empresariales para desarrollar programas de educativos con la finalidad de tercerizar tareas o simplemente de otorgar participación al sector privado en el campo educativo, tal como ocurre con numerosas experiencias de participación empresarial en escuelas públicas. De esta manera se incentivaron convenios con ONGs y/o empresas educativas, que a través de múltiples formatos sonrosean escuelas y promueven la participación de los estudiantes en empresas, con principios que no hacen otra cosa que naturalizar las relaciones capitalistas. Estas acciones parecen aportar poco a la desarticulación del sistema educativo burocrático y regresivo perteneciente a la matriz neoliberal. Uno de los casos más notables son las actividades llevadas a cabo por empresas educativas extranjeras y locales, tal como fue señalado en este trabajo. Estas corporaciones prestadoras de servicios educativos realizan acciones en la mayoría de los países Latinoamericanos y son apoyadas por destacados grupos monopólicos. Esta dimensión de la política pública implica identificar en el propio terreno del estado dimensiones poco compatibles con la construcción de una educación pública y popular que aspire a constituirse en la reivindicación de valores críticos del privatismo de cuño neoliberal. A la vez, no deja de ser paradójico que muchos de estos estados/funcionarios expresen entusiasmo y disposición en ser parte de estas iniciativas privatistas, y a la vez, se muestren reticentes, en nombre de la “defensa de la educación pública”, al reconocimiento de experiencias de educación popular llevadas a cabo por movimientos sociales de trabajadores urbanos y rurales, tal como ocurre con los

Bachilleratos Populares en empresas recuperadas, con las Universidades Campesinas (Colombia, Ecuador) o con las escuelas populares rurales impulsadas por el MST en Brasil. (RIVERO, 2010).

### Referencias bibliográficas

-ADORNO, T, "Teoría de la semiformación" en *Teoría crítica e inconformismo*. Novas perspectivas de pesquisa, São Paulo: Ed. Autores Associados, 2010.

-CARRIL, V. et alia, *Análisis comparativo de la Ley Federal de Educación y la Ley de Educación Nacional: ¿Compartiendo ADN?*. Buenos Aires: 2008.

-CTERA, *Las reformas educativas en los países del Cono Sur*. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

-CEPAL. *Panorama social de América Latina*. 2009

Disponible en: [www.oei.es](http://www.oei.es).

-ELLISALDE, R. *Revista Encuentro de saberes*, N<sup>o</sup> 2, Buenos Aires: 2013.

-LAS HERAS, J.M. *Estado eficiente, Sistemas de administración financiera gubernamental*. Buenos Aires: Ed. Eudecor, 1999.

-MÉSZÁROS, I. *O século XXI. Socialismo o barbárie?*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

-MORDUCHOWICZ, A. *Las instituciones financieras en educación*. Buenos Aires: F.A, 2005.

-OLIVERA, L. *El concepto de los movimientos sociales: un balance sobre su empleo en México (1970-1996)*. México: Ed. Universidad de Guadalajara, 1999.

-REPETTO, L y otros. "Transferencia educativa hacia las provincias en los años '90: un estudio comparado". 2001.

Disponible en: <http://faculty.udes.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt57>.

-RIVERO, J. *Educación y actores sociales frente a la pobreza en América Latina*, CEAAL. Ed.Tarea, 2008.

-SVAMPA, M. *La sociedad excluyente, La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Editorial Taurus, 2005.